

Completar ou reestruturar a industrialização? Um debate entre Aníbal Pinto, Celso Furtado e Fernando Fajnzylber a respeito das alternativas abertas para a problemática cepalina da industrialização nas décadas de 1960 e 1970 ¹

Márcio Ferreira Rocha ²

Resumo

O objetivo deste artigo foi mostrarmos que as interpretações de Aníbal Pinto, Celso Furtado e Fernando Fajnzylber sobre a industrialização na América Latina se adaptaram aos rumos da industrialização da região sem se afastarem dos marcos teóricos originais da Cepal, constituindo uma contribuição heterodoxa para a compreensão do processo de desenvolvimento econômico particular da região. Diante dos impasses da industrialização pesada, ao se debruçarem sobre a dinâmica industrial resultante da relação entre a estrutura de produção, a empresa de capital estrangeiro e o padrão de demanda na América Latina, esses autores distanciaram-se do caráter estático e a-histórico das abordagens ortodoxas e estritamente empíricas. Capturamos o conjunto desses fatores a partir da questão: diante das restrições técnico-financeiras da industrialização pesada na América Latina, suas economias devem completar ou reestruturar o padrão de industrialização?

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico; Cepal; História econômica.

Abstract

The aim of this paper was to show that the interpretations of Aníbal Pinto, Celso Furtado and Fernando Fajnzylber about industrialization in Latin America adapted to the industrialization directions of the region without departing from ECLAC's original theoretical frameworks, constituting a heterodox contribution to the understanding of particular economic development process in the region. Faced with the impasses of heavy industrialization, by addressing the industrial dynamics resulting from the relationship between the production structure, the foreign capital enterprise and the pattern of demand in Latin America, these authors distanced themselves from the static and ahistorical character of orthodox and strictly empirical approaches. We capture all these factors from the question: Given the technical and financial constraints of heavy industrialization in Latin America, should their economies complete or restructure the pattern of industrialization?

Keywords: Economic Development; ECLAC; Economic history.

Códigos JEL: O10, B00, N00.

Introdução

No momento em que assistimos à desindustrialização da América Latina e a retomada dos diagnósticos ultraliberais, revisitar a reflexão cepalina tornou-se uma exigência política e intelectual para oxigenarmos o pensamento crítico e, assim, travarmos o bom debate. O processo de industrialização na América Latina encontrou no Manifesto latino-americano de Raúl Prebisch³ uma de suas primeiras defesas do ponto de vista teórico. Assim, a Economia Política da Cepal inseriu-se

(1) Este artigo teve como base Rocha (2015). Agradecemos a orientação e o apoio do Prof. Waldir Quadros, eximindo-o, claro, de responsabilidade por quaisquer erros ou omissões.

(2) Mestre em Desenvolvimento Econômico, área de História Econômica, pelo IE/Unicamp, e bacharel em Ciências Econômicas pela Facamp. E-mail: marcioferocha@gmail.com.

(3) Para mais, ver Prebisch ([1949] 2011).

no debate econômico contrapondo-se à teoria das vantagens ricardianas⁴, tão em voga no século XX e segundo a qual os países deveriam especializar-se na produção dos bens de sua vocação. A partir destes marcos, o Brasil estaria fadado à produção de bens primários, à medida que o café mostrava-se o produto em que a economia acumulava mais experiência e tinha maior eficiência produtiva. Com efeito, a defesa da industrialização latino-americana não se encerrava ao debate teórico da Economia Política, mas relacionava-se ao processo de construção das economias nacionais como projeto político e contraponto em relação ao papel histórico dessas economias, à inserção subordinada na economia internacional reservada pelas economias desenvolvidas⁵.

Dotar de indústrias as economias era condição necessária (mas que se mostrou não suficiente) para o desenvolvimento socioeconômico e nacional da região, que vivia um atraso relativo se se observarem os países industrializados, denominados pela teoria cepalina de países *centrais*. A partir do processo de substituição de importações, os países *periféricos* buscariam sua industrialização e o consequente desenvolvimento nacional dos povos da região. Por outro lado, as condições socioeconômicas frustraram as expectativas, à medida que a condição miserável de elevados contingentes populacionais não fora atenuada com a modernização da economia; ao contrário, o que se observou foi a concentração de renda e a dinâmica econômica pouco alterada. Nesse sentido, os teóricos da Cepal reorganizaram-se e elaboraram algumas revisões nas interpretações em meio a conjuntura econômica das décadas de 1960/70, quando as empresas estrangeiras assumiram a condução do processo de industrialização ou repartiram as responsabilidades com o Estado nacional (como o caso brasileiro). No nosso trabalho, capturamos a referida revisão na reflexão de Aníbal Pinto, Celso Furtado e Fernando Fajnzylber⁶. A questão que nos orientou foi: diante das restrições técnico-financeiras da industrialização da América Latina, as economias devem *completar* ou *reestruturar* o referido padrão?⁷ As respostas foram evidentemente díspares.

Diferentemente dos países de industrialização atrasada⁸, sendo os principais Estados Unidos, Japão e Alemanha, os países latino-americanos enfrentaram o desafio de se industrializarem em meio às empresas monopolistas e aos complexos ciclos tecnológicos dos produtos e dos processos, determinados *a partir de fora* da América Latina. Essa interpretação acerca da relação entre os países na economia global originou um dos pilares da teoria cepalina de interpretação latino-americana, *centro e periferia*, segundo a qual o dinamismo industrial da economia internacional estaria nos países centrais (Inglaterra, Estados Unidos e Alemanha) e precisaria, em meio a concorrência intercapitalista das nações centrais, deslocar a produção para a periferia (América Latina) a fim de, por um lado, assegurar os mercados e, por outro, viabilizar seu desenvolvimento socioeconômico. Além do desafio tecnológico, dado que as grandes empresas concentravam o padrão tecnológico dos produtos e processos de produção, o financiamento também precisava ser resolvido dentro dessa estrutura

(4) Sobre o debate, ver Mantega ([1984] 1987).

(5) Em sua crítica das teorias do desenvolvimento, Sampaio Jr. (1999) problematizou a diferença entre desenvolvimento capitalista e desenvolvimento nacional. Em resumo, a teoria da Cepal partiu da antinomia entre a formação da Nação e o imperialismo, o que ampliou o sentido de industrialização para além do desenvolvimento do capital industrial, concebendo o desenvolvimento da economia nacional em oposição às estruturas da economia colonial.

(6) Esses autores foram o centro da nossa investigação. Entretanto, utilizou-se também, para reforçar o argumento de Furtado e aproximá-lo de Pinto, o texto de Bravo ([1970] 1979). Tanto o texto deste quanto o de Aníbal Pinto estão em Serra (1979).

(7) O nosso sentido de “completar” a industrialização aludiu à dinâmica dos setores e (bens de consumo, produção e intermediários) de uma economia industrial autônoma, exposta, a partir de uma interpretação de Kalecki, por Tavares ([1974] 1985).

(8) Sobre a industrialização atrasada, ver Oliveira ([1985] 2003).

centro-periferia. Em suma, para industrializar-se no século XX precisariam os países latino-americanos contar com o progresso tecnológico *de fora* e estabelecer uma estrutura interna adequada de financiamento, tanto para o setor público quanto para o setor privado.

No modelo de desenvolvimento cepalino, o processo de industrialização dos países latino-americanos dividiu-se em duas partes, demarcando as diferentes dificuldades de cada momento. Se, num primeiro momento, tratava-se de uma industrialização pautada num processo de *substituição simples* de importações, processo que vai da década de 1930 a de 1950, num segundo momento, tratava-se da *substituição difícil*, em que se teve como objetivo substituir bens de capital, cujos valores eram maiores e, desse modo, demandaram uma estrutura de financiamento adequada (grandes volumes de recursos e prazos alongados de pagamento) e uma adequação constante de processos de produção, dado que a tecnologia, que envolvia os produtos e os processos, tornava-se mais complexa com o tempo⁹. A *substituição de importações* constituiu-se o modelo de interpretação que organizava as condições técnico-financeiras da indústria e da economia internacional em que o desenvolvimento periférico progredia.

Do ponto de vista teórico, percebemos nas reflexões de Pinto, Furtado e Fajnzylber o contínuo afastamento em relação às perspectivas ortodoxas de crescimento e de desenvolvimento econômico. Inaugurada por Prebisch em 1949 com a publicação de seu Manifesto¹⁰, a perspectiva estruturalista constituiu-se à época como heterodoxa, mas também original, na medida em que articulava, para a realidade latino-americana, a organização da estrutura produtiva com a estrutura distributiva da economia. O descompasso entre estrutura produtiva e distributiva manifestava-se nos elevados índices de crescimento da economia convivendo com os também elevados índices de concentração de renda nos principais países da região, como o Brasil, o que, do ponto de vista social, significava deixar grandes contingentes populacionais excluídos das benesses da sociedade industrial, enquanto uma pequena parcela desfrutava do consumo e do desenvolvimento socioeconômico possibilitado pela industrialização. Por essa razão, quando da substituição difícil, a constituição da indústria pesada e seus efeitos frustraram as expectativas de melhoras generalizadas e concorreram para as reavaliações teóricas do processo, embora mantendo a ruptura com os marcos teóricos e metodológicos da economia tradicional.

O que nos chamou a atenção nesse movimento específico de industrialização foi o papel conferido à incorporação do progresso técnico e ao setor externo. Em linhas gerais, esses dois fatores somaram-se, embora haja outros, às causas do que Aníbal Pinto definiu como “heterogeneidade estrutural”, aspecto que se tornou evidente num segundo movimento do processo de industrialização latino-americana, o da substituição difícil, característica das décadas de 1950/1960. Ou seja, trata-se de como se processou a incorporação do progresso técnico estrangeiro aos setores (agrário, industrial etc.) de uma economia periférica. Nesse sentido, preocupado com os rumos da industrialização pesada, o excelente artigo de Aníbal Pinto, *Heterogeneidade Estrutural e Modelo de Desenvolvimento Recente*¹¹, originalmente de 1973, foi ilustrativo. Essa contribuição, desvinculada

(9) Sobre a “substituição fácil”, a capacidade do mercado interno na década de 20/30, a mudança de centro dinâmico e a ampliação do mercado interno, ver Furtado ([1959] 2007) e Tavares ([1963] 2000). Já sobre as distinções com a “substituição difícil”, ver Pinto ([1973] 1979).

(10) Prebisch ([1949] 2011, cap. 1).

(11) Esse artigo se encontra em um livro de ensaios sobre a América Latina. Para mais, ver Serra (1979).

institucionalmente da Cepal, buscou um caráter mais geral do “estilo de desenvolvimento”¹² da região. Demais, Aníbal Pinto pertenceu a uma geração de vanguarda no pensamento estruturalista. Por essas questões, optamos por iniciarmos a nossa reflexão com a sua perspectiva.

Por sua vez, Celso Furtado, em *Um projeto para o Brasil*, publicado em 1968, colocou a questão das descontinuidades entre os setores da economia, do capital estrangeiro, dos padrões de consumo da população, da concentração de renda e do desenvolvimento nacional ao olhar para o Brasil. Voltado para a questão da concentração de renda, Furtado justificou a necessidade de um projeto para o país apontando para uma desaceleração da economia brasileira na década de 1960, período em que se sucedeu ao processo de substituição difícil (governo Juscelino Kubitschek (JK)) e, interrompido o crescimento, evidenciaram-se as mazelas sociais, como os elevados níveis de renda das minorias e os problemas no campo¹³ (miséria e trabalho superexplorado). Por pertencer à geração de vanguarda do pensamento estruturalista (próximo, inclusive, de Aníbal Pinto) e se dedicar ao caso brasileiro, trouxemos, em nossa sequência de exposição, a interpretação de Celso Furtado. Do ponto de vista da ordenação dos autores, a abordagem mais geral seguida de outra voltada para a realidade brasileira e, principalmente, a contemporaneidade desses autores na formulação do pensamento crítico latino-americano, superaram a ordenação cronológica dos textos bem como a vinculação formal à Cepal¹⁴.

Por último, seguimos com a leitura de Fernando Fajnzylber, *La industrialización trunca de América Latina*, de 1983¹⁵. Preocupado com a questão da inserção da empresa multinacional numa estrutura subdesenvolvida, o autor mostrou, a partir da inexistência de um projeto nacional subjacente (em relação ao caso asiático, como a Coreia do Sul) e de uma rigidez no balanço de pagamentos, os limites da industrialização latino-americana e os seus limites no sentido de atenuar os problemas sociais. As dificuldades de implementação do setor de bens de capital envolveram elementos políticos e econômicos, como as “burguesias nacionais” sem projeto ou capacidade de concorrência e o estilo de industrialização, cujo centro dinâmico encontrava-se no setor de duráveis (e não no de bens de capital, como nos países centrais). Pertencente a uma nova geração de economistas, fechamos a nossa discussão com Fajnzylber, respeitando a contemporaneidade dos autores¹⁶.

O nosso artigo foi dividido em três partes, além desta introdução e da conclusão. Em cada uma das três seções, exploramos a contribuição dos nossos autores e estabelecemos relações entre as suas perspectivas. A ordem de apresentação dos autores, cujos textos refletem suas contribuições pessoais ao debate, obedeceu à diferente temporalidade e inserção na reflexão latino-americana de cada um, o que, de certa maneira, exprimiu-se quando cada um apresentou o seu encaminhamento à industrialização latino-americanos. A partir da resposta de cada autor à nossa questão, observamos que as suas contribuições buscaram uma alternativa às propostas da economia tradicional, renovando,

(12) Para melhor localizar essa reflexão no tempo, Serra a diferenciou da original de 1949 nos seguintes termos: “o eixo das análises foi sendo deslocado para o processo de acumulação, o que configuraria todo um estilo de desenvolvimento. Neste estilo, se inscreveriam tantos os obstáculos anteriormente identificados – sejam os mais ligados à estrutura produtiva interna, sejam os que derivavam da dependência externa – como o “pano de fundo” econômico dos problemas sociais” (Serra, 1979, p. 8).

(13) Este trabalho não se deterá nas questões do trabalho no campo, embora Furtado trate delas em seu livro. Para mais ver Furtado (1968).

(14) Furtado se desvinculou a instituição em 1957.

(15) Valemo-nos também de *A empresa internacional na industrialização da América Latina*, de 1972. Ver Serra (1979).

(16) Para uma análise da evolução, continuidades e descontinuidades e balanço do pensamento da Cepal, corrente que permeou os nossos três autores, ver Bielschowsky (2000), Silva (2017) e Rodríguez (2009).

nas décadas de 1960 e 1970, a tradição estruturalista e heterodoxa de reflexão acerca do crescimento e do desenvolvimento econômico. A difusão do progresso técnico, a estrutura produtiva e a distribuição de renda, organizaram-se de maneira original e apoiada em ampla base de dados.

1 Aníbal Pinto e a orientação do padrão tecnológico na industrialização da América Latina

Segundo Pinto ([1973] 1979), as economias latino-americanas teriam a sua estrutura produtiva dividida em três grandes setores que, por sua vez, dividiram-se segundo os níveis de produtividade, sendo eles o primitivo, o moderno e o intermediário, com níveis de produtividade baixos, semelhantes às economias desenvolvidas e próximos aos da média nacional, respectivamente. Se houve uma relação entre a organização produtiva de uma economia e a distribuição de renda da sociedade, essa subdivisão proposta pelo autor serviu para demonstrar que o progresso tecnológico e a incorporação de pessoas nesses setores deram-se de maneira distinta, o que geraria descontinuidades entre os setores e, portanto, diferentes distribuições de rendimentos. Como os níveis de produtividade de cada setor eram muito distintos, a integração entre eles na economia nacional ficava comprometida. Coube, segundo essa visão, à indústria homogeneizar a relação interssetorial, o que tornava inegável sua importância no desenvolvimento socioeconômico e nacional.

A heterogeneidade estrutural não foi uma peculiaridade da América Latina. Pinto destacou que mesmo nos países centrais havia descontinuidades (como entre o Norte e o Sul dos Estados Unidos antes da industrialização atrasada), e a melhor integração entre os setores de diferentes níveis de produtividade não se deu de maneira natural, mas sim por meio do papel ativo dos governos. Desse modo, reforçava-se o argumento em favor da ação política no processo de industrialização: se na transposição do salto industrial (no que tange antes o financiamento que a tecnologia) as economias atrasadas contaram com o apoio do Estado enquanto instituição e agente de peso na economia nacional, para as indústrias de capitalismo tardio, cujo salto foi ainda maior, visto que era tanto tecnológico quanto financeiro, a presença do Estado na articulação dos setores durante o processo foi imprescindível.

Colocadas as descontinuidades, a interpretação de Pinto apontou para uma perda de otimismo acerca da eficácia do processo de industrialização enquanto homogeneizador das estruturas na economia nacional. Em síntese,

[...] a capacidade de irradiação ou atração do “setor moderno” se mostrou muito menor do que a esperada [...]. Desse modo, em vez de um processo no sentido da “homogeneização” da estrutura global o que se apresenta é um aprofundamento da heterogeneidade da mesma (Pinto, [1973] 1979, p. 49-50).

A partir dessa perda de otimismo, os problemas foram abordados pelo autor utilizando três óticas, a da distribuição de renda, a da absorção da força de trabalho no setor moderno e a da concentração espacial. Segundo o autor, ao se tratar da concentração de renda, “a quota total de renda percebida por 50% das pessoas de rendas mais baixas [...] flutua [...] pouco mais de 12% no Brasil” (Pinto, [1973] 1979, p. 51-52). Quando se passava à absorção da força de trabalho no setor moderno, observou-se que a taxa de incorporação se reduziu, passando de 3,7% em 1950/1960 para 2,9% em 1960/1969. Quando se tratava dos setores de menor produtividade, as taxas normalmente aumentaram.

Ao tratar da concentração espacial, por sua vez, o autor destacou o papel do emprego como meio de se atingir melhores condições de salários e, conseqüentemente, de vida, haja vista a mudança possível nos padrões de consumo¹⁷. A questão era que a concentração das atividades industriais modernas se deu concomitantemente à migração populacional às grandes cidades. Como a velocidade dessa migração foi extremamente rápida e a absorção das pessoas (emprego) nos setores industriais passava pela qualificação (educação superior, técnica, etc.), estabeleceu-se, nas áreas de concentração industrial, uma legião de serviços dispostos a trabalhar, seja em serviços, seja para a nova classe-média que se forma nesse momento¹⁸.

Depois de apontar as possíveis causas de uma perda de otimismo com relação ao processo de industrialização, o autor analisou a substituição de importação “difícil”, que ocorreu no final da década de 1950 e durante os anos 1960. Se até os anos 1950 o processo foi o de substituição “fácil”, os sessenta corresponderam ao ressurgimento do capital estrangeiro, que investiu na região, e a um novo setor dinâmico, constituído pela indústria pesada. Desse modo, coube destacar essa transição a que o processo de substituição de importações foi submetido, visto que a entrada do capital estrangeiro nas estruturas produtivas latino-americanas teve, para essa visão, implicações substanciais quando observada a realidade distributiva dos países.

O autor sugeriu que, dada a deficiência da estrutura financeira das economias latino-americanas, o capital estrangeiro, sob a forma de investimento direto, “solucionou” os gargalos financeiro e tecnológico. Para ilustrar, no Brasil, durante o governo Café Filho, elaboraram-se políticas que facilitaram sua vinda, como a Instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc)¹⁹. Entretanto, uma das conseqüências de se encaminhar a industrialização pesada pela via do capital estrangeiro seria que sua lógica e natureza seriam determinadas de fora²⁰.

Essa solução, embora “resolvesse” o problema do estrangulamento externo²¹, colocava a desnacionalização da estrutura produtiva dos países no horizonte, uma vez que as empresas estrangeiras eram maiores (trata-se da “Grande Empresa capitalista”²²) que as nacionais. Por fim, a vinda do capital estrangeiro trouxe modificações da ordem econômica e política, visto que se observou no Brasil uma aproximação entre as burguesias nacionais, Estado Nacional e capital estrangeiro a partir da industrialização pesada que se estende até os dias atuais.

Se tomada a estrutura do Balanço de Pagamentos, a maior “estrangeirização” das unidades produtivas, somada aos aumentos de renda oriundos do crescimento econômico, pressionou a capacidade para importar. Esse problema acentuava-se na etapa de substituição difícil, em que os bens de capital ou os bens necessários à industrialização pesada eram de alto valor e tinham uma

(17) Não significa dizer que melhores condições de vida dependam única e exclusivamente do aumento de salários. Contudo, a pobreza e miséria dos marginalizados urbanos é tamanha que ampliar suas possibilidades de consumo de bens resulta numa mudança significativa de vida. Por outro lado, há os monopólios sociais, detidos pelas classes de maior renda e que definem, por exemplo, o acesso à educação. Sobre esses monopólios para o caso brasileiro, ver Mello e Novais ([1997] 2009).

(18) A definição de nova classe média bem como o seu surgimento a partir do estabelecimento da grande empresa capitalista encontra-se em Mills ([1951] 1976).

(19) A Instrução 113 da Sumoc autorizava a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex) a conceder licenças para importações sem cobertura cambial. Para mais, ver Lessa ([1964] 1983).

(20) Nas palavras do autor, “por outro lado, sua natureza ficava determinada por essa circunstância, já que as atividades desenvolvidas foram aquelas que interessam mais ou exclusivamente às empresas estrangeiras” (Pinto, [1973] 1979, p. 66).

(21) Ver Tavares (1983; [1963] 2000).

(22) Ver Chandler (1998).

composição de importados nos processos maior que as indústrias tradicionais. Por fim, o autor colocou que a principal mazela da estrangeirização das unidades produtivas era levar as economias dependentes por um caminho de maior dependência tecnológica. Os Estados precisavam, desse modo, ponderar sobre a inserção do capital estrangeiro nos setores produtivos das economias nacionais²³. Por falta de uma estrutura adequada de financiamento e de progresso técnico, a estrangeirização apareceu como solução, embora tenha efeitos colaterais que podem custar caro aos Estados e, principalmente, a seus respectivos povos.

Segundo o autor, um dos custos sociais da estrangeirização foi uma maior concentração de renda. A apreciação de Pinto considerou que o capital estrangeiro trouxe para as economias latino-americanas a tecnologia que, ao ser empregada nos processos produtivos, implicou algumas descontinuidades para as estruturas de produção da economia nacional ao processá-la. Nessa linha argumentativa cepalina, houve um “desencaixe” entre a tecnologia importada e a distribuição industrial almejada pelos Estados Nacionais, resultando na concentração de renda²⁴.

Além do problema que envolve o capital estrangeiro, o autor apontou uma mudança no centro dinâmico. Diferentemente da mudança observada no início do processo de industrialização em 1930, quando a demanda interna ganhou maior relevância que a externa, caracterizando um desenvolvimento para dentro, nessa segunda fase da industrialização a mudança do centro dinâmico colocada pelo autor referiu-se aos setores da economia nacional. Em outras palavras, a demanda interna continuou a dar dinamismo à economia, mas agora consideravam-se os setores pesados, de bens de capital, em detrimento dos setores industriais tradicionais. Conseqüentemente, o setor-chave deslocava-se da produção de bens leves e consumo assalariado (bens de consumo não-duráveis) para o setor de bens de capital e de bens duráveis. Nas palavras do autor “o setor de consumo ‘pesado’ teria passado a ser o ‘nervo’ central ou o motor do funcionamento atual ou prospectivo do sistema” (Pinto, [1973] 1979, p. 67).

A mudança na estrutura produtiva somada ao crescimento econômico baseado na indústria de duráveis gerava, ao dinamizar a economia, novos níveis (mais elevados) de renda e, assim, modificações nas estruturas de consumo. Dessa forma, o autor colocou que o consumo conspícuo, feito pelas classes mais ricas, tinha alto custo social porque demandava, além de uma estrutura financeira nova capaz de financiá-lo, capital humano extremamente qualificado para produzi-lo. Sobre o investimento público, o rebatimento foi uma mudança de prioridades, visto que se fez necessária uma ampliação na infraestrutura do país para atender uma nova estrutura produtiva e “viabilizar” o consumo de duráveis. Por exemplo, para consumo de eletrodomésticos e veículos eram necessárias a geração de energia elétrica em altas escalas e a construção de rodovias, e os investimentos na ampliação desses setores seriam feitos em detrimento de investimentos básicos, como saneamento básico, planejamento urbano, etc.

Ainda quando se tratava do consumo, o autor apontou para outra dificuldade colocada ao se fazer a industrialização pesada: o tamanho dos mercados. A tecnologia de fora contava nas economias desenvolvidas com uma estrutura econômica completamente distinta da dos países subdesenvolvidos,

(23) O papel do Estado, enquanto intermediador, digamos, da relação entre as burguesias nacionais e o capital estrangeiro, não foi o foco desse trabalho. Para esse assunto, Mello ([1975] 2009).

(24) Para uma crítica à Economia Política da Cepal a respeito do capital estrangeiro e as restrições técnico-financeiras da industrialização, ver Cardoso e Falletto ([1968] 2011) e Mello ([1975] 2009).

o que não impediu que nestes países as estruturas e as relações intra e inter setoriais avançassem, tornando-se mais complexas. Entretanto, os ganhos de escala numa economia subdesenvolvida estavam longe de se equivalerem ao de uma economia com desenvolvimento industrial autônomo e autossustentado.

Tendo em mente essa problemática das escalas, o autor discutiu a ampliação do mercado interno. Se numa fase de desenvolvimento industrial baseado num processo de substituição de importações fácil o mercado interno ampliou-se e viabilizou tal processo, quando se chegava à industrialização pesada o aumento desse mercado esbarrava em alguns fatores. Assim, a possibilidade de dilatação do mercado interno permitiu o processo substitutivo, constituindo a pauta das políticas entre 30 e 50. Posteriormente, a contradição, segundo o autor, estava na necessidade de ampliação do mercado com uma base produtiva-chave concentradora de renda²⁵. Nas palavras do autor “não pode haver consumo de massas onde a massa não ultrapassa os níveis de subsistência” (Pinto, [1973] 1979, p.75). Desse modo, os ganhos de escala possuem limites estruturais consideráveis, e o setor de bens pesados esbarravam no consumo capitalista.

Dadas essas considerações, a interpretação de Pinto indicava as condições de viabilidade do modelo de desenvolvimento atual (final dos 1950 e início dos 1960). Assim, o autor considerava que, dado o modo de funcionamento das demandas (uma maioria extremamente pobre e uma minoria extremamente rica; em suma, uma sociedade de renda concentrada), em economias subdesenvolvidas, ficava inviável garantir consumo conspícuo às minorias, satisfação das majorias e o estabelecimento de bases sustentáveis de desenvolvimento relativamente autônomo. A sociedade opulenta de consumo implicava uma marginalização das massas e uma dependência externa – seja porque seu padrão de consumo vinha de fora, seja porque o financiamento do seu modo de vida dentro do subdesenvolvimento seja feito à base (tecnológica e financeira), como se mostrou, do capital estrangeiro. Entretanto, essas condições não condenavam o país à estagnação²⁶:

Parece, pelo contrário, ser legítima a suposição de que nas atuais e aparentes condições da América Latina, um esquema do tipo aqui apresentado envolva tensões e uma insatisfação social crescentes, além de oportunidades bem limitadas de sustentar um ritmo de expansão dentro dos marcos estabelecidos (Pinto, [1973] 1979, p. 78).

Assim, se o país não estava condenado à paralisação, encontrava-se inexoravelmente sentenciado a conviver com as incongruências dos sistemas distributivos, que resultavam numa concentração de renda absurda, a qual, no Brasil, ampliou-se nas décadas de 1960 e 1970. Nesta leitura, pareceu claro que os limites às melhores condições distributivas de renda estavam na inserção do capital estrangeiro nas cadeias de produção modernas e na difusão do progresso técnico nos setores econômicos.

Em suma, os desafios colocados pela industrialização submeteram o modelo clássico de interpretação da Cepal a questionamentos. Como mostramos na interpretação de Pinto, deslocou-se a perspectiva para buscar um “estilo de desenvolvimento”, em que se sobressaiu o entendimento da dinâmica entre os setores modernos e as suas partes vitais (pesados, intermediários e capital) para que

(25) “(...) já que a contradição central entre o tipo de produção-chave e o nível médio de renda induz a uma concentração de renda e não à sua dispersão social.” (Pinto, [1973] 1979, p. 74).

(26) “Convém deixar claro que essa afirmativa não implica em que o sistema seja inviável ou esteja obrigatoriamente condenado em cada país a “parar” ou destruir-se num momento” (Pinto, [1973] 1979, p. 78).

os limites estruturais fossem estabelecidos e estudados, o que permitia pensar as soluções sociopolíticas. Assim, ao invés de difundir o consumo conspícuo, esses setores deveriam dedicar-se a transferir e difundir o progresso técnico ao resto da economia, homogeneizando os demais setores, como os de bens assalariados. Desse modo, os objetivos do setor moderno seriam a “extensão do progresso técnico, a ampliação do mercado interno e a obtenção de autonomia e capacidade de autossustentação” (Pinto, [1973] 1979, p. 80).

O artigo de Pinto mostrou-se importante na reflexão da Cepal acerca da industrialização latino-americana porque apresentou os principais pilares desta perspectiva e sua dinâmica: a difusão do progresso técnico, as diferentes estruturas econômicas “convivendo” num mesmo sistema produtivo, o consumo conspícuo e capital estrangeiro. Sobre esse último aspecto, ressaltamos que não se tratava de ir contra a “importação tecnológica”: a questão era sobre quais critérios os recursos escassos foram alocados na absorção de tecnologia, ou seja, uma vez que o capital estrangeiro se fez necessário, onde ele foi inserido na economia doméstica? Coube ao Estado Nacional alocar esses recursos segundo suas estratégias e interesses – que eram, supostamente, a defesa dos interesses nacionais, do conjunto do povo. A estrutura econômica da periferia caracterizou-se pela heterogeneidade estrutural por conta de como a tecnologia se inseriu e se propagou pelos demais setores, movimento que também se relacionava com a inserção do capital estrangeiro.

Nesse aspecto, a leitura que Pinto fez sobre o capital estrangeiro pode ser, a título de ilustração, observada, no Brasil, durante o Governo de Getúlio Vargas (1930 – 1945/1951 – 1954). Seja porque o Estado Novo conduziu econômica e politicamente a construção de uma Siderúrgica Nacional (Companhia Siderúrgica Nacional, CSN), seja porque o governo de Getúlio estabeleceu o monopólio nacional sobre a exploração de recursos naturais, como o petróleo, e criou a Petrobrás ou por conta das licenças de importação, pôde-se afirmar que se tentou, por um momento, controlar ou delimitar o capital estrangeiro dentro da economia nacional; subordiná-lo aos interesses nacionais²⁷. Portanto, a apropriação que Pinto fez do capital estrangeiro teve uma evidência empírica quando se observa esse momento histórico brasileiro.

Após problematizar a questão da industrialização, o encaminhamento que o autor sugeriu para a industrialização da América Latina encontrava-se, ao nosso entender, na seção “*Borrón y cuenta nueva o qué?*”²⁸. De início, sugeriu que as saídas e os modelos existentes até o momento baseavam-se em realidades distintas das existentes na América Latina, de modo que os encaminhamentos dados aos países centrais e economias socialistas não poderiam ser reproduzidos na realidade latino-americana²⁹. Para o autor, que adota uma perspectiva desenvolvida na Cepal³⁰, o problema precisava ser encarado observando tanto o setor *moderno* quanto suas partes, como a indústria de duráveis, de capital e intermediários. De modo que:

(27) Sobre o Estado Novo e o Segundo governo Vargas, ver Bastos e Fonseca (2012). Para o debate historiográfico, Rocha (2020).

(28) O nome em espanhol foi mantido para que não perdesse o sentido da expressão, que equivale a: “apagar e começar outra vez?”

(29) “Os contrastes e particularidades apresentados demonstram, inegavelmente, que seria bastante utópico imaginar como alternativa para o modelo atual uma espécie de volta atrás, liquidação ou, inclusive, “congelamento” relativo das atividades do novo setor-chave” (Pinto, [1973] 1979, p. 80).

(30) Embora para o leitor atento fosse desnecessário colocar que as ideias de Pinto originavam-se na Cepal, o autor, em seu texto, faz questão de frisar a origem de suas ideias. Desse modo, mantivemos a menção para termos maior correspondência com o texto.

A partir dessa base, o que se deve postular é a “reconversão” desse setor de modo que seu potencial, ao invés de servir primordialmente aos interesses e exigências do consumo “opulento”, se dedique a transmitir e difundir o progresso técnico ao resto da economia e a “levantar” as populações, áreas e setores atrasados.” [...] O essencial de uma alternativa residiria na transformação profunda de ênfase de um crescimento precariamente baseado nos quadros antes descritos para outro cujo pivô e objetivos centrais sejam a extensão do progresso técnico, a ampliação do mercado interno e, por último, a obtenção de um maior grau de autonomia e capacidade de auto-sustentação do processo em relação a influências ou determinações externas (Pinto, [1973] 1979, p. 80).

A partir dessa passagem, ao nosso ver, o caráter da saída proposta por Pinto foi de completar um processo que já vinha acontecendo: a reconversão do setor moderno implicava o aprofundamento da transformação que vinha em curso a partir de uma mudança nos fins a serem atingidos – ampliação do mercado, autonomia etc. em detrimento de um mercado de consumo conspícuo. Noutras palavras, “o *quid* do problema encontra-se, novamente, nos critérios para alocar os recursos limitados de que se dispõe, em primeiro lugar, para a absorção de tecnologias, via importação de equipamentos e instalações” (Pinto, [1973] 1979, p. 81).

A proposta de Pinto não contemplava, portanto, uma mudança de “tratamento”³¹ entre os setores mais intensivos em mão-de-obra e os mais intensivos em capital, mas, antes, uma modificação nos fins a serem atingidos com o aprofundamento do desenvolvimento capitalista da região. Insistimos nesse ponto: o que se observava com o desenvolvimento capitalista latino-americano é a constituição de um mercado de consumo supérfluo para uma minoria, favorecida pela concentração de renda; devia-se buscar a ampliação do mercado consumidor, a autonomia frente às economias centrais e o desenvolvimento de um sistema produtivo autossustentado.

Apresentada a proposta de Aníbal Pinto, a próxima é a de Celso Furtado. Embora cepalinos, suas conclusões a respeito da saída para a industrialização da América Latina (em especial, o Brasil), foram distintas.

2 Celso Furtado e a concentração de renda na economia dependente

Complementando a visão cepalina, apresentamos a argumentação de Celso Furtado em *Um projeto para o Brasil*. Apesar de ser um livro de caráter político, visto que o autor elaborou uma proposta de reestruturação social e do modelo econômico, nele produziu-se uma leitura do processo de industrialização brasileira nos moldes da teoria da Cepal, visto que relacionava as dependências financeira e tecnológica ao desenvolvimento industrial, além de discutir as repercussões sobre a distribuição de renda. O que chamava a atenção de Furtado (1968) era que na década de 1960³² a economia brasileira se desacelerou e, desde o início de sua formação nos anos 30, não conferiu à maioria da população as benesses do desenvolvimento econômico capitalista. A hipótese inicial do livro era a de que “[...] existe no sistema econômico deste país uma deformação estrutural que se

(31) Veremos, na próxima seção, que a proposta de Furtado (1968) postulava uma reforma fiscal, que tributaria diferentemente os setores mais intensivos em capital dos mais intensivos em mão de obra. A posição de Pinto, nesse sentido, foi oposta à de Furtado.

(32) A importância da década de 1960 para Celso Furtado pode ser observada também em *A pré-revolução brasileira*. Segundo o autor, a resolução dos impasses observados na década de 1960 inseriram no país uma perspectiva revolucionária, de modo que a compreensão das estruturas e do dinamismo da economia brasileira seria inexoravelmente o caminho para superação das mazelas que assolavam a vida das maiorias. Para mais, Furtado (1962).

traduz no perfil da demanda global [...]; existe um processo causal circular entre a forma como se assimila a tecnologia moderna e a concentração de renda” (Furtado, 1968, p. 15).

Da argumentação de Furtado neste livro, destacamos: (i) a caracterização de uma economia dependente, (ii) o sistema de decisões no capitalismo dos oligopólios e (iii) o perfil da demanda global. Essas questões evidenciaram um dos aspectos centrais de sua perspectiva: a dinâmica da concentração de renda. Desse modo, para melhor entendimento, passamos por elas ponto a ponto.

Em primeiro lugar, a interpretação de Furtado buscou diferenciar a economia dependente e subdesenvolvida da economia autônoma e desenvolvida. O progresso tecnológico difundiu-se de modo particular nas estruturas desenvolvidas e nas subdesenvolvidas, o que permitiu caracterizar o desenvolvimento dependente. Foi por irradiar de modo diferente nas estruturas econômicas do centro e nas da periferia que o progresso tecnológico não devia (ou não deveria) ser implementado de forma direta na economia subdesenvolvida.

Desse modo, para Furtado, havia uma relação particular para a periferia entre a acumulação, o desenvolvimento social e a difusão tecnológica. Se por um lado nas economias desenvolvidas a irradiação tecnológica era em si mesma fonte de desenvolvimento e alterava a sua estrutura de demanda, em economias subdesenvolvidas, por outro, as mudanças na demanda levavam ao progresso tecnológico³³. Em outras palavras, tratava-se de uma especificidade das economias subdesenvolvidas e dependentes: o “setor dinâmico”, aquele que conferia as mudanças estruturais, era a demanda e não a tecnologia. Assim, o desenvolvimento resultava de uma alteração na estrutura produtiva a partir de uma mudança no perfil da demanda. Nas palavras do autor:

Em síntese, o que caracteriza uma economia dependente, é que nela o progresso tecnológico é criado pelo desenvolvimento, ou melhor, por modificações estruturais, que surgem inicialmente do lado da demanda, enquanto nas economias desenvolvidas o progresso tecnológico é, ele mesmo, a fonte de desenvolvimento (Furtado, 1968, p. 23).

Essa descrição, se observada nossa história econômica, apareceu no primeiro ciclo de industrialização (de substituição simples), que ocorreu no Brasil, haja vista que foi uma mudança na demanda de café do sistema global que viabilizou, pelas exportações, o crescimento da renda e o nascimento de uma indústria “simples”³⁴. Por contar, além dessa industrialização anterior, com um mercado interno capaz de absorver a diversificação industrial, a economia brasileira pôde engendrar um processo de industrialização a partir de dentro. Assim, uma modificação na demanda externa reorientou as estruturas produtivas internas que, ao acumularem capital, promoveram aumento da renda interna capaz de criar um mercado consumidor que absorveu a produção das indústrias nascentes (destaque para o desenvolvimento do setor têxtil). Em outras palavras, uma mudança na estrutura da demanda levou ao desenvolvimento da estrutura produtiva no Brasil.

Essa lógica acompanhou também a segunda fase de industrialização, a de substituição de importações pesadas. Por haver, na leitura do autor, uma demanda preexistente, pôde-se importar bens de produção, fazendo com que a dinâmica da economia se consolidasse a partir das alterações na estrutura de demanda, mesmo no período de industrialização pesada. Nesse sentido, a perspectiva de Furtado reiterou que na economia dependente a lógica entre desenvolvimento e estruturas

(33) Sobre essa questão, ver Furtado ([1961] 2016).

(34) A respeito desse processo, Furtado ([1959] 2007).

produtivas por “intermédio” da tecnologia não se dava da mesma maneira que nas economias centrais. A partir dessa constatação, Furtado argumentou que a tecnologia empregada e a forma como foi orientada geravam a concentração de renda. Esse foi o ponto que procuramos destacar na argumentação furtadiana. Para tanto, sublinhamos também como, nesta interpretação, o capital estrangeiro inseriu-se na economia nacional.

Outro aspecto de sua interpretação foi o sistema de decisões periférico sob os efeitos do capitalismo dos oligopólios. Quando se iniciou a fase de substituição difícil, Furtado apontou que os investimentos realizados deram-se com base numa demanda preexistente, de modo que o progresso técnico decorreu antes das condições de mercado internas. Portanto, a despeito de o processo de substituição tornar-se mais difícil, a caracterização da economia brasileira como dependente e subdesenvolvida permaneceu mesmo durante a industrialização pesada. Ademais, nessa segunda fase, os investimentos, norteados pela ação do Estado, eram estrangeiros, o que, por um lado, levou à diversificação produtiva e, por outro, promoveu a descentralização das decisões (agora vindas de fora) de investimento.

Assim, somada à dinâmica da economia dependente estava a inserção do capital estrangeiro. Furtado avançou discutindo o sistema de decisões numa economia com unidades oligopolizadas, conferindo maior complexidade ao entendimento da economia subdesenvolvida³⁵. Dessa análise³⁶, interessou-nos que “em síntese, a evolução estrutural do setor industrial, o progresso tecnológico e a tendência à concentração do poder econômico, atuaram de forma convergente no sentido de reduzir o fluxo de salários criado pelo setor industrial, relativamente ao valor da produção deste setor” (Furtado, 1968, p. 35).

Diferentemente dos processos de substituição simples, segundo Furtado, o mercado interno era incapaz de absorver a diversificação da estrutura produtiva porque os salários não se expandiram na mesma proporção que o valor da produção criado pela indústria pesada. Isso, por sua vez, resultava da lógica do agente dinâmico nesta segunda fase de industrialização, o capital estrangeiro e sua respectiva tecnologia. A “Grande Empresa” capitalista estrangeira necessitava de ganhos de escala para viabilizar sua produção e, assim, repassar ganhos de produtividade oriundos da tecnologia empregada nos processos aos preços dos bens produzidos.

A vinda da Grande Empresa para o Brasil acelerou tanto a industrialização quanto a urbanização. Esses processos concorreram para uma forte migração do campo para a cidade, de modo que se observou a abundância de mão de obra nos centros urbanos. Ou seja, tratava-se, segundo o autor, de uma estrutura produtiva nova e com baixa capacidade de absorção de mão de obra e que encontrava, na economia brasileira, um mercado com o fator de produção trabalho em abundância, o que explicava o descompasso entre salários e valor da produção mencionados anteriormente.

Desse modo, explicava-se por que os ganhos de capital cresceram de forma muito mais acentuada que os ganhos do trabalho: os ganhos de produtividade, decorrentes da incorporação de tecnologia, não seriam repassados ao poder de compra dos salários³⁷. Consequentemente, nas palavras

(35) Sobre estruturas oligopolizadas, centro de tomada de decisões e subdesenvolvimento, ver Furtado (2003).

(36) Para mais detalhes da lógica, ver Furtado (1968, p. 30-37).

(37) Para Furtado, havia uma diferença evidente entre as economias desenvolvidas e subdesenvolvidas, visto que naquelas os ganhos de produtividade implicaram ganhos de poder de compra por parte da população, de modo a se afirmar que a diversificação produtiva conseguia transformar as estruturas de demanda. Para mais, ver Furtado ([1961] 2016) e Furtado (1968, p. 13-37).

do autor “o fluxo de renda que surge no polo dinâmico traduz-se em um certo perfil de demanda [...]” (Furtado, 1968, p. 34).

A partir desse perfil de demanda criado a partir das estruturas produtivas estrangeiras foi que Furtado explicou a paralisia que acompanhava a economia brasileira na década de 60. Desse modo, o autor percebeu que a diversificação da produção (oferta) não foi capaz de engendrar modificações substanciais no perfil da demanda, criando um mercado cada vez mais restrito. Em síntese, a inserção da industrialização pesada não alterava a dinâmica da economia dependente no que tange à acumulação, ao desenvolvimento social e à difusão tecnológica, quadro que, somado ao ingresso do capital estrangeiro, tornavam mais complexas as relações dinâmicas na economia brasileira. Assim, o padrão de industrialização pautado na Grande Empresa conduziu à concentração de renda e à perda dos centros de decisão do investimento.

Neste ponto, reiteramos que, na dinâmica da economia dependente, Celso Furtado sublinhava a alteração no perfil da demanda como condição necessária para o desenvolvimento, em que a elevação da renda média, decorrente do crescimento econômico, não modificava de modo mais ou menos homogêneo o padrão de consumo global, isto é, o perfil da demanda. Assim, a inserção do capital estrangeiro para a construção da indústria pesada com a tecnologia estrangeira resultava no surgimento de uma classe média (no sentido de Mills ([1951] 1976)) qualificada que, por inserir-se na estrutura de emprego em faixas mais elevadas, distanciava-se da imensa maioria da população, desqualificada e abundante nos meios urbanos.

Assim, para Furtado, o quadro social foi caracterizado pela deformação social que em parte resulta da concentração de renda e se expressa nos dados da Tabela 1 para o ano de 1967:

Tabela 1
Distribuição de renda para uma população de 90 milhões de pessoas
% da população População(1.000 habitantes) Renda per capita (dólares Renda total (1.000 dólares)

%	População	Renda <i>per capita</i>	Renda total
50	45.000	130	5.850
40	36.000	350	12.600
9	8.100	880	7.128
1	900	6.500	5.850
100	90.000	350	31.428

Fonte: Furtado (1968, p. 38).

Como se pode observar, metade da população brasileira, pela sua renda *per capita* de 130 dólares, não colheu os resultados do desenvolvimento³⁸, visto que não conseguiu ingressar nos mercados consumidores de bens, vivendo sob extrema miséria e pobreza. Houve uma parcela de 40%, situados entre os 50% mais pobres e os 10% mais ricos, que conseguiu se inserir no mercado capitalista, mas com um padrão de consumo de bens não-duráveis, produzidos nas indústrias leves. Apenas 10% da população pôde ter acesso ao consumo de duráveis e/ou bens de luxos, produzidos

(38) Furtado estabeleceu uma diferenciação entre a inserção no capitalismo brasileiro e o acesso aos frutos do desenvolvimento, o que corroborava com sua distinção entre desenvolvimento capitalista e desenvolvimento nacional. Nesse sentido, a inserção precária de grandes contingentes populacionais no capitalismo brasileiro tolhia-lhes o acesso a melhores padrões materiais de vida.

em indústrias mais modernas. Essa distribuição de renda criava uma sociedade deformada, em que o acesso às benesses do capitalismo estava condicionado ao nível de renda.

Com esse perfil de demanda interna, as estruturas oligopolizadas se depararam no mercado brasileiro. Como se tratava de um mercado consumidor extremamente restrito, Furtado colocava que a tecnologia tornava-se onerosa e não vantajosa para a economia local, dado que a restrição de mercado fez com que as estruturas não contassem com um mercado interno amplo, capaz de absorver a diversificação da oferta. Assim, a estrutura de demanda e oferta encontravam-se desalinhadas, o que resultava em desequilíbrios para a economia como um todo³⁹.

Em síntese, ao colocar que a absorção de mão de obra do setor industrial foi diminuindo conforme caminhou-se da indústria leve para a pesada, Furtado afirmava que residia nessa tendência a paralisia da economia brasileira na década de 60. Quando se tratava de indústria pesada, a absorção de trabalhadores, além de mínima, dependia de sua qualificação. Como eram poucos os qualificados, o desenvolvimento capitalista, ao trazer as indústrias pesadas para o Brasil, fez com que a renda dos 9% mais ricos aumentasse mais que a dos 90% mais pobres, que estavam, senão excluídos, à margem do desenvolvimento econômico. Foi nesse preciso sentido que a orientação do progresso técnico era vista como concentradora de renda, ponto ao qual vislumbramos chegar nesta seção⁴⁰.

Na tentativa de combinar as discussões de Pinto e Furtado, utilizamos o texto de Pedro Bravo. Segundo Bravo ([1970] 1979), a questão da distribuição colocava-se no centro da reflexão, numa abordagem semelhante à de Aníbal Pinto: a partir de uma análise dualista, em que há um setor moderno e outros “vegetando” no sistema econômico periférico, Bravo mostrou que a relação entre o capital estrangeiro, o consumo, a estrutura produtiva e a difusão do progresso técnico consolidavam um estilo de desenvolvimento cuja dinâmica se assentava na concentração de renda⁴¹.

A interpretação de Bravo foi para além de uma análise da estrutura econômica, ou seja, deixava margem para que se entendesse que o problema da distribuição não se limitava às contradições do capitalismo nem a soluções da política econômica na condução do processo de industrialização. Daí sua aproximação em relação a Furtado. Isso ficou claro quando o autor colocava que havia “fatores adicionais”, que muitas vezes limitavam a atuação da ação política e que poderiam levar ao resultado contrário, isto é, maior regressividade. Sua compreensão estabeleceu um corte em relação à perspectiva ortodoxa. Por outro lado, não reduzia o problema da concentração de renda à lógica do regime capitalista de produção, ou seja, não havia tecnologia “concentradora” de renda, posto o que se sucedeu nas demais economias do mundo.

(39) Nesse ponto, vale destacar a proximidade dessa colocação de Furtado com uma das conclusões de Aníbal Pinto.

(40) “Mais se concentra a renda, mais se diversifica o consumo dos grupos de altas rendas, mais inadequada é a evolução do perfil da demanda no que respeita ao aproveitamento das economias de escala de produção. O progresso tecnológico será assimilado na aparência, mas os seus melhores frutos não serão colhidos” (Furtado, 1968, p. 42).

(41) “Em outras palavras, as formas atuais de funcionamento dos sistemas econômicos latino-americanos não concorrem para sustentar o conceito de que o crescimento pode levar de forma mais ou menos espontânea a uma melhoria na distribuição de renda. Ao contrário disso, as forças “concentradoras” parecem ser mais poderosas do que os efeitos positivos de certas transformações na estrutura setorial da economia, em condições de funcionamento espontâneo do sistema. Isso pode ser explicado, em grande parte, por características inerentes ao “regime capitalista”; mas o grau de muito maior regressividade em comparação com as economias capitalistas industrializadas sugere que no caso das economias latino-americanas atuam fatores adicionais que tendem a deter as alterações na distribuição de renda a níveis muito mais altos de concentração e, inclusive, a acentuar a regressividade” (Bravo, 1970, p. 84).

Além da elevada concentração de renda, outro problema, ao se introduzir a tecnologia estrangeira nas estruturas econômicas de países subdesenvolvidos, era o desemprego ou subemprego. Essa questão foi uma das marcas das leituras da Cepal ao se tratar das consequências da introdução de tecnologia para estruturas desenvolvidas em uma economia subdesenvolvida e apareceu de forma clara na apreciação de Bravo. Sua explicação para essa questão foi que o padrão de desenvolvimento não ofereceu às maiorias postos de trabalho em que elas poderiam se empregar, haja vista que o emprego no setor industrial demandava certa qualificação. Desse modo, perpetuava-se a situação de pobreza e aumentava-se o exército de reserva, o que diminuía a barganha dos trabalhadores⁴².

Em uma economia como a brasileira, em que os processos de industrialização e urbanização deram-se de modo extremamente rápido (e, o último, de maneira desorganizada), essa leitura se mostrou adequada e se materializou, tendo em vista os privilégios, como a possibilidade de estudar, que a crescente classe-média, empregada nas burocracias empresarial e pública, dispôs durante os períodos de elevado crescimento econômico (O “Milagre Econômico” (1968-1973)). Contudo, era preciso nos atentarmos às causas. Apesar de se observar o subemprego de elevados contingentes populacionais, não se creditava à tecnologia empregada esse movimento, uma vez que o padrão tecnológico e também de consumo foi o mesmo para os países que se industrializaram ou aprofundaram seu processo de industrialização durante a vigência de Bretton Woods (1947-1971)⁴³.

Com relação às medidas para atenuar a concentração de renda, Furtado indicava que não se tratava de retornar à concorrência num sistema de preços. As estruturas oligopolizadas, que se organizaram numa estrutura de preços administrados, viabilizaram os ganhos em economias de escala e, ademais, aportaram os recursos necessários à sua implementação e ao seu funcionamento. O problema era, portanto, dado o sistema de preços administrados colocado pelas estruturas oligopolizadas, identificar “quem define o campo dentro do qual se realiza a administração de preços?” (Furtado, 1968, p. 43)⁴⁴.

Além dessa questão, haveria também a do progresso tecnológico, orientado para a economia de mão-de-obra (num país em que esse fator de produção era abundante) porque inexistia uma articulação interna de decisões, consequência de uma política industrial que orientou o processo sem considerar as idiosincrasias locais e atendendo aos interesses dos “importadores de equipamentos” (Furtado, 1968, p. 43).

Tendo em vista esses problemas, Furtado mostrou, valendo-se da interação entre os juros, o câmbio, o progresso tecnológico, a produtividade e a elasticidade da demanda, como o processo concentrava renda e que, portanto, a reestruturação passava pela política fiscal dentro do setor industrial e por um “condicionamento do perfil da demanda”. Noutras palavras, o ordenamento

(42) A discussão a respeito da relação entre tecnologia e emprego é ampla e seu aprofundamento não é o objetivo do nosso trabalho. Contudo, ressaltamos a sua relevância na teorização da Cepal acerca do desenvolvimento capitalista na América Latina.

(43) Para Belluzzo (2004), Bretton Woods (1947-1971) foi uma das “consequências da Grande Depressão dos anos 30 e da Segunda Guerra Mundial”, quando “a intervenção pública destinava-se a impedir a flutuações bruscas da economia, garantir a segurança dos mais fracos e prevenir as incertezas inerentes ao funcionamento dos mercados. Os sistemas financeiros, por exemplo, estavam voltados para o financiamento do crescimento econômico, sob os auspícios de políticas monetárias acomodáticas” (Belluzzo, 2004, p. 18).

(44) Em Furtado (1968): “A política de preços administrados tende a ser a regra básica da economia industrial moderna. O problema substantivo que se coloca hoje é o de saber quem administra esses preços e em benefício de quem. Ou ainda: quem define o campo dentro do qual se realiza a administração de preços?” (idem, *ibidem*, p. 43). A resposta passa invariavelmente pelos grandes oligopólios estrangeiros e os 10% mais ricos - que, no Brasil, incluem parte da classe-média.

normal das variáveis econômicas de mercado sob a economia dependente produzia a concentração de renda, fazendo da intervenção estatal uma necessidade para se alterar os resultados intrínsecos a este tipo de economia. Segundo o autor:

[...] esse problema somente encontra solução se abordado de maneira global, isto é, mediante um condicionamento do perfil da demanda. [...] A correta abordagem desse problema deverá ser buscada na política fiscal. O âmago da questão é o seguinte: o capital é um fator extremamente escasso: a essa escassez deveria corresponder um custo relativamente alto, o que contribuiria para criar um perfil de demanda que tende a frear o desenvolvimento. (Esse raciocínio, evidentemente, só tem validade se se tem em conta a orientação atual do progresso tecnológico e a existência de excedente estrutural de certos fatores, aspectos do problema já tratados anteriormente.). Uma adequada política fiscal poderá romper com esse círculo vicioso (Furtado, 1968, p. 46-47).

Ao abordar a capacidade da política fiscal encerrar esse círculo vicioso, o autor propôs uma reforma no sistema tributário, que criava um imposto sobre o valor adicionado pela mão de obra e pelo capital. Ou seja, os diferentes setores (que aqui serão resumidos em bens de consumo duráveis (BCD), bens de consumo não duráveis (BCND) e bens intermediários (BI)) estariam sujeitos a diferentes tributações. Desse modo, o setor mais intensivo em capital (um bem escasso e custoso e cuja lógica impedia o desenvolvimento, como argumentamos) arcaria com mais encargos que outro mais intensivo em mão de obra⁴⁵.

Já com relação ao condicionamento da demanda, as medidas passavam pelo Estado porque, segundo o autor, as políticas econômicas que orientaram o desenvolvimento capitalista também concentraram riqueza nas mãos de uma minoria, que era a beneficiária exclusiva das benesses do capitalismo. Nas palavras de Furtado:

Não resta dúvida que essa política foi responsável pela elevação do volume dos investimentos e pela aceleração do desenvolvimento. Nem por isso se deve desconhecer que ela está na fonte da concentração de riqueza e da renda que são hoje um obstáculo a esse mesmo desenvolvimento. Assim, o problema não é apenas articular, através do planejamento, os investimentos que visam à modificar a estrutura do sistema econômico; é igualmente necessário que os meios utilizados não se transformem num mecanismo de concentração de riqueza e da renda (Furtado, 1968, p. 51).

Chamamos a atenção para a passagem “modificar a estrutura do sistema econômico”. Para o nosso debate, essa passagem sintetizou a resposta desta interpretação pela reestruturação como saída à industrialização brasileira. Pudemos afirmar com maior segurança, portanto, a presença do caráter reformista e “reestruturador”, que permeou a perspectiva de Furtado acerca do capitalismo brasileiro no momento histórico em questão (década de 1960).

O condicionamento da demanda era justificado porque, em uma economia como a brasileira, o fomento ao investimento a partir de incentivos do governo tem concentrado riqueza. Isso não passava pela planificação da economia, haja vista os custos sociais (e a viabilidade política) que essa decisão acarretaria. Desse modo:

A ação visando a condicionar o perfil da demanda dos consumidores parece ser a única forma de conciliar a preservação de um sistema de incitações apoiado na descentralização das decisões,

(45) “Em outras palavras: as indústrias de bens de capital e as que produzem bens intermediários que são utilizados pelas indústrias de bens de capital ou por outras indústrias de bens intermediários, não sofreriam a incidência do imposto” (Furtado, 1968, p. 46-47).

com uma orientação das transformações do sistema econômico capaz de assegurar o desenvolvimento. [...] Sua validade é condicionada pelo diagnóstico do impasse em que se encontra atualmente a economia brasileira (Furtado, 1968, p. 53).

A solução do problema, segundo o autor, precisava levar em conta que o sistema de poder do país não se confundia com os segmentos que concentram o sistema produtivo.⁴⁶ Valendo-se dessa hipótese, que revelava a importância da democracia para o processo de desenvolvimento econômico pleno, Furtado propôs a redução da renda *per capita* dos grupos de 1% e 9% mais ricos⁴⁷, de modo a aumentar a poupança nacional e, assim, contarem as autoridades com maior volume de recursos disponíveis para o investimento. Segundo o autor, “o objetivo, neste caso, seria passar a esponja numa parte do poder de compra de uma minoria, liberando uma quantidade significativa de fatores escassos [...]” (Furtado, 1968, p. 55).

Em suma, tendo em vista o problema fiscal e tributário, o encaminhamento que Furtado deu ao momento histórico da industrialização brasileira passava pelo centro de tomada de decisão. A sua reestruturação nos âmbitos, em primeiro lugar, da referida reforma fiscal e, em segundo lugar, do condicionamento do perfil da demanda teve como objetivo fazer com que os meios pelos quais se realizavam os investimentos não concentrassem a riqueza e engendrassem uma estrutura produtiva condizente com os fatores de produção locais, dos quais se destacava o exército de reserva. Somente com essa *reestruturação* teria a estrutura econômica capacidade de atenuar os desajustes entre a oferta e a demanda e de promover desenvolvimento econômico a um maior número de pessoas. Para concluir, o problema, em sua máxima simplificação, era, nos termos de Furtado:

[...] como condicionar o perfil da demanda de bens finais de consumo de forma a que, por um lado, se maximizem as transformações estruturais que permitem utilizar de forma mais ampla os fatores semi-ociosos, por outro, se maximize a assimilação do progresso técnico, melhorando assim a qualidade dos fatores, e, por último, se gere massa de poupança requerida pelo desenvolvimento? (Furtado, 1968, p. 55).

Assim, a reestruturação do sistema produtivo para Furtado passava por um imposto diferencial sobre os setores de bens de consumo duráveis em prol dos demais setores, como os de não duráveis, que absorviam o fator de produção abundante, a mão de obra. Além disso, o condicionamento do perfil da demanda passava por uma redução da renda *per capita* dos 9% mais ricos, isto é, daqueles com acesso ao mercado de bens de consumo duráveis.

Até o momento, portanto, sintetizamos a leitura de Pinto e Furtado, mostrando os pontos de encontro e os pontos específicos de cada autor quando analisaram o processo de industrialização difícil na América Latina e Brasil. Com duas saídas divergentes, apresentaremos agora uma “terceira via”, presente em Fajnzylber. Este autor, mais contemporâneo que os anteriores na perspectiva cepalina, incorporou as questões mais relacionadas à política industrial e aos agentes econômicos (indústrias locais, estrangeiras e o Estado) em sua análise. Entretanto, a essência do pensamento

(46) “Se se admite, como doutrina pacífica, que a pequena minoria que controla a maior parte da capacidade produtiva de nosso país dispõe do poder e dos meios para opor-se com êxito a uma política de desenvolvimento que implica reduzir sua participação na renda nacional, a discussão do problema nos termos em que a fazemos aqui não tem sentido prático” (Furtado, 1968, p. 54).

(47) “O objetivo a alcançar, no prazo de 3 a 5 anos, poderia ser a redução de uma quarta parte da renda do grupo de 1 por cento da população que recebe quase vinte por cento da renda nacional, e a redução de 10 por cento da renda do grupo de 9 por cento da população que recebe algo mais de vinte por cento da renda nacional” (Furtado, 1968, p. 54).

cepalino não se perdeu, de modo que foi possível colocá-los articulando o pensamento da Cepal a respeito do desenvolvimento capitalista.

3 Fernando Fajnzylber e a industrialização truncada

Os textos de Fernando Fajnzylber utilizados⁴⁸ também apontaram para o desaquecimento da economia latino-americana na década de 60. Embora de uma geração posterior à de Pinto e Furtado, sua análise acerca da inserção da Grande Empresa nas estruturas das economias periféricas corroborou o nosso argumento: na perspectiva cepalina, estabeleceu-se uma interconexão entre a estrutura industrial, a distribuição de renda e a tecnologia.

A partir da comparação com o desenvolvimento capitalista em economias desenvolvidas, Fajnzylber destacou que os grandes grupos internacionais também estavam nos setores de maior dinamismo, ainda que se observassem os grandes grupos “nacionais” dentro das economias desenvolvidas. Na reconstrução europeia, a grande empresa americana e o departamento de Estado dos EUA inseriram-se nos principais setores de produção. Afinal, eram esses agentes os proprietários da tecnologia, mas, principalmente nesse período, com capacidade de financiamento.

Contudo, nos países da periferia, que não dispunham de grandes grupos empresariais, como os europeus, essas grandes empresas eram de capital estrangeiro, o que trouxe grandes implicações ao desenvolvimento industrial nessas economias. De acordo com o autor, o que caracterizava a região não era a presença desse capital estrangeiro em si, mas a *magnitude* e a inserção em estruturas carentes de tecnologia. Essa presença exprimiu a insuficiência ou mesmo inexistência de setores nacionais capazes de dar continuidade ao desenvolvimento capitalista da região. Nesta interpretação, o papel das burguesias nacionais no desenvolvimento capitalista dos países da América Latina distinguiu-se em relação aos países centrais⁴⁹.

A partir desse posicionamento, foi possível fazer uma ligação com o argumento furtadiano acerca do consumo conspícuo. Embora também considerasse o padrão de consumo estabelecido pelas grandes empresas estrangeiras ao ingressarem nas estruturas produtivas latino-americanas, Fajnzylber acertadamente apontou para a fraqueza econômica-política dos grupos nacionais como uma das razões da ascensão, ou melhor, da relevância do papel das firmas estrangeiras na periferia. Desse modo, a imitação dos padrões de consumo centrais por uma seleta parte da sociedade na periferia não era suficiente para explicar a presença maciça do capital estrangeiro nas estruturas produtivas e, portanto, dos níveis de concentração de renda; tratava-se, na realidade, da força do capital estrangeiro frente ao nacional, cujo comportamento econômico era *microeconômico* e *prosaico*, isto é, desprovido de tecnologia, desarticulado do desenvolvimento nacional e restrito aos ganhos imediatos. Nesse sentido, dentro do que foi apresentado até aqui, a análise contemporânea de Fajnzylber distanciava-se das análises de Furtado e de Pinto.

(48) Trata-se de Fajnzylber ([1972] 1979) e Fajnzylber (1983).

(49) “A presença de empresas estrangeiras não é um fenômeno específico da América Latina: o que lhe é particular são a magnitude desta presença, a ineficiência, das estruturas produtivas configuradas, a aceitação de sua presença em atividades carentes da complexidade tecnológica como um todo; em suma, o papel de sua ação local é reflexo, em grande medida, da omissão dos agentes internos, cujo comportamento é microeconômico e prosaico, e dos conjuntos de forças sociais que comandam a ação pública” (Fajnzylber, 1983, p. 176. Tradução livre do espanhol.).

O panorama latino-americano caracterizou-se por uma economia com abundância de fatores naturais e mão de obra e cujo dinamismo se dava por estruturas oligopolizadas de origem estrangeira. Não havendo um “encaixe” entre sua estrutura produtiva e o mercado consumidor latino-americano, a industrialização, nos moldes em que se deu, isto é, pelo capital estrangeiro, encontrava-se *truncada*, característica que apareceu no interesse exclusivo em produzir os bens de consumo duráveis em detrimento do setor de bens de capital. Essa estrutura, conforme funcionava e se consolidava, impunha restrições ao balanço de pagamentos, dado que seu objetivo era a produção e venda local e não as exportações; ademais, as importações de capital (máquinas e equipamentos) tornaram-se cada vez mais onerosas ao país.

Sem os grupos nacionais com um projeto nacional definido e incapazes de concorrer com os estrangeiros, a condução política do processo seguiu as estratégias do capital estrangeiro: fizeram-se as políticas de fomento das importações de capital e não de incentivo ao fomento de tecnologia local. Para ilustrar, o autor apontou que o Japão preocupou-se antes com o desenvolvimento de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) local que com a importação de *know-how*, o que seria uma das diferenças fundamentais entre o desenvolvimento capitalista japonês e o brasileiro.

Quando relacionou a tecnologia e o emprego, Fajnzylber apontou que o problema consistiu no modelo de industrialização adotado na América Latina. Diferentemente de Furtado, a solução não estava em colocar de alguma maneira o uso extensivo de mão de obra em setores modernos ou induzir um crescimento nas indústrias tradicionais (têxtil, calçados etc.), mas sim em dinamizar a indústria capitalista periférica, o que, para Fajnzylber, implicava o desenvolvimento endógeno da tecnologia industrial e da produção de bens de capital.

Segundo o autor, as barreiras, que se impunham a esse dinamismo endógeno, sintetizaram-se na *orientação* da evolução da estrutura produtiva periférica que, como era baseada em empresas estrangeiras, abstraiu, em suas operações, as particularidades da economia latino-americana. Ademais, a capacidade de autofinanciamento e a ligação direta com as matrizes fizeram com que as filiais não necessariamente desenvolvessem as estruturas locais de financiamento, de produção de bens de capital, limitando os avanços tecnológicos do parque industrial periférico. Isso se traduziu numa maciça importação de bens de capital e de Investimento Direto Estrangeiro (IDE), o que tornava rígido o balanço de pagamentos dos países receptores. O atraso no setor de bens de capital estava, desse modo, atrelado também à política industrial:

O atraso da indústria de bens de capital na América Latina é uma realidade que está indissociavelmente ligada às características do padrão de industrialização utilizado na região nas últimas décadas. [...] um elemento central é a política de industrialização [que] consistia no fomento quantitativo da inversão, substancialmente de origem privada; para isso, demandava-se criar um contexto em que o custo da inversão fosse o mais reduzido possível através, dentre as possibilidades, do fomento da importação de bens de capital. Tratava-se de estimular a produção de bens de consumo não-duráveis primeiro para depois se produzirem os duráveis e os intermediários. Mas, para isso, sacrificava-se o desenvolvimento da fabricação local de máquinas e equipamentos, cuja fase inicial significava um encarecimento do custo do investimento. (Fajnzylber, 1983, p. 186. Tradução livre do espanhol).

Neste trecho, destacamos também como o autor encarou a relação entre os setores de bens de consumo com os setores de bens intermediários e de capital. Assim, além da política industrial, Fajnzylber apontava para a lógica da produção existente na América Latina, que diferia daquela

observada nos países desenvolvidos: tratava-se de produzir, *primeiro*, os bens de consumo não duráveis para que *depois* se produzissem os bens duráveis e intermediários. Esta lógica da organização da produção sacrificava a constituição dos setores internos de bens de capital, únicos capazes de conferir ao setor industrial nacional autonomia (tecnológica e financeira). Dada essa “sequência” apontada pelo autor, ficava evidente que, conforme o padrão tecnológico tornava-se mais complexo, maior seria a pressão no Balanço de Pagamentos – o que levava a um estrangulamento estrutural.

Em suma, o caráter *truncado* da industrialização na América Latina decorreu, segundo Fajnzylber, da insuficiência do setor de bens de capital, que por sua vez resultava: (i) da política industrial local, que impeliu os produtores locais a importar, (ii) da sua orientação e evolução da estrutura produtiva comandada pelo capital estrangeiro, cuja capacidade de autofinanciamento não induziu a criação de um padrão interno de financiamento industrial e (iii) da dinâmica entre os setores de bens de consumo (não-duráveis e duráveis), bens intermediários e bens de capital. A síntese desses aspectos, nos termos do autor, explicava a inexistência ou a debilidade da vocação industrial local:

A insuficiente vocação industrial se refere, portanto, especificamente, à ausência de uma efetiva liderança na construção de um potencial industrial endógeno, que fosse capaz de adaptar, inovar e competir internacionalmente em uma gama significativa de setores produtivos. [...] senão, a ausência ou debilidade de orientações capazes de induzir a adoção de comportamentos que seriam convergentes com os atributos atribuídos ao processo de industrialização e à contribuição das empresas neste processo (Fajnzylber, 1983. p. 177-179. Tradução livre do espanhol).

Por fim, o autor argumentou que as debilidades do setor de bens de capital não poderiam ser creditadas à extensão do mercado, dado que

Em primeiro lugar, porque se sabe que há países cujo mercado interno é significativamente maior que o dos países pequenos da Europa, os quais [...] são fornecedores relevantes no mercado internacional de bens de capital. Em segundo lugar, porque o “tamanho mínimo da economia” e as economias de escala das plantas produtivas são menores numa ampla gama de bens de capital “não seriados” que, em sua maior parte, estão estabelecidos nos países da América Latina: cimento, siderurgia, petroquímica, automóveis, têxtil de fibra sintéticas, setores agropecuários etc. Em terceiro lugar, se se consideram os agrupamentos regionais dos países menores – como na América Central – e o tamanho médio – como no Grupo Andino – constata-se que se originaram projetos industriais regionais cuja escala é muito superior à requerida pela maior parte de bens de capital (Fajnzylber, 1983, p. 189. Tradução livre do espanhol).

Desse modo, o padrão industrial seguido e os fatores estruturais apresentados eram os que melhor explicavam os problemas da produção de bens de capital na América Latina. Contudo, para o desenvolvimento capitalista, era imprescindível desenvolver esse setor. Ao final dessa discussão, Fajnzylber argumentou que, enquanto as questões apresentadas resistissem e impactassem a estrutura produtiva latino-americana, não adiantava em nada elaborar uma política como a de transferência de tecnologia⁵⁰.

(50) “O problema não pode ser alcançado por uma mera promulgação de regras especificamente destinadas a estimular a atividade de pesquisa e desenvolvimento tecnológico nas empresas e nem pela regulamentação da transferência de tecnologia do exterior enquanto permanecer constante o conjunto de fatores que forma este ‘estilo de industrialização’” (Fajnzylber, 1983, p. 190. Tradução livre do espanhol).

O encaminhamento que o autor deixou, até o momento, era, portanto, o de alterar os fatores que compunham o estilo de industrialização truncado. Mas qual o sentido da referida alteração? Diferentemente dos outros autores até aqui trabalhados, não se colocou claramente se a solução para o caráter trunco era a reestruturação da dinâmica do sistema de produção (como colocou Furtado) ou completar a industrialização, “reconvertendo-a” (como colocou Pinto).

A despeito disso, Fajnzylber centrou sua argumentação no papel do capital estrangeiro no que tange a dinâmica da estrutura produtiva. No trecho a seguir, extraído de uma seção chamada “*Asimetrías en el Liderazgo Industrial en América latina y en Países Avanzados*”, o autor afirmou que as assimetrias existentes na economia periférica faziam com que o papel desempenhado pela empresa estrangeira diferiu (e muito) quando nos países latino-americanos e quando nos países de origem:

[...] a reação que pode surgir é a necessidade de reconverter profundamente o sentido desse padrão industrial. O déficit externo originado por este padrão de industrialização e a deterioração agrícola nos setores de alimentação básica para o consumo interno que se segue impõe a necessidade de se recorrer, em proporção crescente, ao endividamento externo e ao investimento direto externo que, se no curto prazo ajuda a diminuir o déficit, mas que, a menos que se canalize numa direção que altere substancialmente a dinâmica interna descrita anteriormente, no longo prazo só leva à postergação e amplificação da magnitude do problema. [...] O déficit externo crescentemente gerado no setor industrial passa de aproximadamente 5.000 milhões de dólares em 1955 para 28.000 milhões de dólares 20 anos depois, em 1975 (Fajnzylber, 1983, p. 206-208. Tradução livre do espanhol).

Desse modo, por conta da magnitude e da inserção dessas empresas nos países da periferia, o estrangulamento do balanço de pagamentos se colocava, concorrendo para a alteração do papel das firmas estrangeiras precisava ser alterado. Além disso, havia também implicações políticas, visto que as filiais das grandes empresas contaram com algum tipo de incentivo do governo quando se instalaram, mas demandaram a continuidade desse “apoio” para continuarem operando no país⁵¹. Sem o devido suporte dos Estados, por exemplo, um problema macroeconômico de déficit externo crescente (devido à necessária importação de máquinas e equipamentos) recorrentemente transformava-se num problema microeconômico:

Quando a presença das Empresas Transnacionais (ET) adquire uma considerável magnitude, o problema macroeconômico do déficit externo se transforma numa preocupação microeconômica para as empresas, à medida que os governos podem adotar algum tipo de medida restritiva que afetam a flexibilidade no fluxo internacional de capitais (Fajnzylber, 1983, p. 207, tradução nossa).

No que diz respeito ao capital estrangeiro, a perspectiva de Fajnzylber tangenciava um argumento político e outro econômico para se problematizar o padrão de industrialização até então

(51) Para ilustrar a situação descrita pelo autor, no Brasil, quando observamos o Segundo Governo Vargas (1951-1954), em que se buscou o desenvolvimento industrial através da constituição das indústrias de base e de infraestrutura no país, e o Governo Kubistchek (1956-1960), que, com o Plano de Metas, internalizou a indústria pesada, a associação com o capital estrangeiro ocorreu para que se viabilizasse a industrialização brasileira, seja para a obtenção de créditos oficiais no primeiro caso, seja para contar com o investimento direto no segundo caso. Por outro lado, algumas mudanças na política econômica foram realizadas, principalmente na política cambial. A respeito do capital estrangeiro nas estratégias de desenvolvimento brasileiro nesse período, ver Campos (2003). Já sobre a política cambial do Segundo Governo Vargas, ver Rocha (2020).

adotado. Até o momento, portanto, o autor propôs que se “altere substancialmente la dinámica interna” (Fajnzylber, 1983, p. 206), de modo que, se traduzirmos para os termos empregados nesse trabalho, trata-se de reestruturar o padrão de industrialização.

Contudo, havia também uma proposta de continuidade com o padrão industrial até então empregado. Este argumento, embora não descartasse as implicações das crescentes importações pelo setor industrial ao balanço de pagamentos do país, se sustentava quando se observava a tendência das exportações. O contexto da década de 1970 de crescimento e a maior participação deste capital na dinâmica das economias periféricas desfavoreceram uma crítica direta à grande empresa.

Após afirmar que os setores liderados pelas filiais apresentaram um crescimento mais significativo que os setores tradicionais, Fajnzylber sublinhou as exportações desses setores. A importância das exportações decorreu de se constituírem como uma fonte de recursos externos, o que aliviava, quando em volume considerável, os problemas das contas externas nos países industrializados da periferia⁵². A Tabela 2 abaixo ilustrou a questão:

Tabela 2
América Latina e o Caribe: déficit industrial (milhões de dólares)

	1955	1960	1965	1973
Déficit industrial	-4.819	-6.152	-7.092	-15.761
Exportações industriais	302	338	694	4.494
Importações industriais	5121	6.49	7786	20.255
Relação industrial X/M	5,9	5,2	8,9	22,2
Saldo comercial total	506	104	1059	-237

Fonte: Fajnzylber (1983, p. 211).

A apreciação de Fajnzylber afirmava que a sustentação dessa tendência nas exportações do setor industrial dependia ou do resto da atividade produtiva ou dos financiamentos externos, desde que o resultado final fosse o mesmo: compensarem-se os crescentes saldos negativos no setor industrial, visto que estes, se não compensados, comprometiam o desenvolvimento futuro da indústria. Assim, a sustentação do desenvolvimento industrial, mesmo que à custa de déficits externos para as contas do país, era justificada em decorrência do comportamento das exportações de manufaturas:

É indiscutível, portanto, que a relativa expansão das exportações industriais é uma característica da indústria manufatureira, mas que o nível absoluto alcançado é claramente baixo. [...] A forte incidência do déficit gerado pela indústria produtora de bens de capital e de automóveis, cuja origem fora analisada anteriormente, constitui a expressão mais transparente do caráter estrutural do déficit externo associado a esta modalidade particular de industrialização (Fajnzylber, 1983, p. 211. Tradução livre do espanhol).

Ao trazer essa observação acerca das exportações do setor industrial, o autor permitiu que se entendesse que, a despeito dos problemas apresentados (a presença do capital estrangeiro, a debilidade do setor de bens de capital, o déficit nas contas externas etc.), o padrão poderia encontrar uma saída e superar suas limitações financeiras quando as exportações se mostrassem como fonte

(52) “apesar da rápida elevação do déficit, as exportações de manufaturados crescem mais rapidamente que as importações industriais” (Fajnzylber, 1983, p. 210. Tradução livre do espanhol).

substantiva de recursos externos. Desse modo, completar a industrialização, procurando as exportações como solução aos problemas financeiros, apresentava-se como uma solução possível ao impasse da industrialização latino americana.

Em suma, Fajnzylber, talvez por sua maior contemporaneidade em relação a Furtado e a Pinto, colocava duas saídas ao impasse da industrialização na América Latina. A defesa da diversificação industrial e do crescimento econômico integrados na economia internacional nas décadas de 1970 e 1980 exprimiram-se em seu entendimento sobre o papel do capital estrangeiro, de que era possível convertê-lo aos desígnios nacionais⁵³. À medida que trouxe os problemas relacionados à economia, à política e à sociedade, como os relacionados à burguesia, à existência (ou não) de um projeto nacional, à inserção do etc., caracterizou o processo como trunco, visto que o problema das contas externas apareceu como consequência da necessidade de se importarem, cada vez mais, os bens de capital para promover o desenvolvimento da indústria. Contudo, o autor apresentava uma tendência do setor industrial em, ao se desenvolver, aumentar as exportações, que precisam ser vistas como fonte de recursos externos, que eram, na periferia, escassos. Portanto, reestruturar e completar apresentaram-se concomitantemente.

Conclusão

Os autores aqui apresentados expuseram as tentativas de o pensamento da Cepal superar as frustrações com o processo de industrialização, seja para homogeneizar a estrutura de produção (Aníbal Pinto), para desconcentrar a renda (Celso Furtado) e para conferir maior autonomia técnico-financeira (Fernando Fajnzylber). Permeados pelo contexto em que escreveram, as abordagens de Pinto e de Furtado se aproximavam das construções teóricas clássicas, enquanto a perspectiva de Fajnzylber já incorporava as alterações por que passou o pensamento cepalino durante as décadas de 1960 e 1970⁵⁴.

Dos elementos que compuseram suas argumentações, destacamos: (i) a concentração de renda, (ii) a difusão tecnológica na estrutura produtiva, (iii) o papel do Estado na condução do processo de industrialização, (iv) o papel do capital estrangeiro e (v) o consumo conspícuo. Esses elementos, presentes nos autores de tradição estruturalista, distanciam-se de uma aproximação teórica e metodológica do processo de desenvolvimento como o resultado de um arranjo de políticas econômicas e de reprodução de arranjos institucionais. O caráter histórico, as conexões entre a estrutura de produção e de renda e a tentativa de estabelecerem um sentido para o processo de industrialização, todos esses fatores em conjunto, fazem dessas perspectivas heterodoxas as mais apropriadas para a reflexão da formação e dos dilemas das economias da América Latina.

Para Aníbal Pinto, a saída proposta foi a “reconversão”, ou seja, completar a industrialização, mas com a orientação da tecnologia no sentido de dinamizar os setores da economia – e não no sentido de restringi-la a alguns setores como bens de consumo e de capital. Sua argumentação baseou-se em três elementos: (i) a concentração industrial (setor moderno) com concomitante migração de trabalhadores em direção à cidade, (ii) a estrangeirização produtiva e capital estrangeiro, cuja lógica vem de fora e (iii) a tecnologia num ambiente de descontinuidades estruturais no setor produtivo. A

(53) Do ponto de vista teórico, ver a revisão proposta por Cardoso e Faletto ([1968] 2011). Sob os seus efeitos na reflexão do desenvolvimento, ver Sampaio Jr. (1999).

(54) Sobre a evolução do pensamento da Cepal, ver Bielschowsky (2000). Em uma perspectiva crítica, ver Silva (2017).

concentração de renda resultou da orientação da tecnologia elaborada na economia desenvolvida e esta orientação explicava-se a partir da correlação entre esses três elementos.

Já Celso Furtado analisou as características da (i) a economia dependente, (ii) o sistema de decisões e (iii) o perfil da demanda apontando para a reestruturação como solução ao impasse na América Latina, em especial o Brasil. Esses três elementos explicavam como a tecnologia difundiu-se na economia dependente, a existência de concentração tecnológica em alguns setores e os efeitos nefastos do perfil da demanda sobre o sistema produtivo global. A combinação desses três elementos concentrava a renda porque tratava-se de tecnologia forjada nas economias centrais e aplicada pelas multinacionais na especificidade do capitalismo dependente. Desse modo, embora os autores concordassem em alguns pontos (consumo opulento, ampliação dos mercados etc.), diferentemente de Pinto, Furtado creditava à tecnologia “em si” e ao seu modo de difusão no subdesenvolvimento a concentração de renda existente. Ademais, para Furtado, colocava-se a possibilidade de estagnação da economia⁵⁵.

Por fim, Fernando Fajnzylber, o mais contemporâneo dentre esses autores, sublinhou a presença do capital estrangeiro e sua magnitude de inserção na economia latino-americana, sendo essa inserção o reflexo da insuficiência ou inexistência de agentes nacionais dentro do setor produtivo de uma economia. Assim, a correlação de forças entre o capital estrangeiro e o capital nacional não foi abstraída na leitura de Fajnzylber sobre o desenvolvimento capitalista durante as décadas de 1960/1970 que, para o autor é truncado. A questão distributiva, neste autor, passava pela compatibilização de interesses no setor produtivo da economia. Ademais, a saída era a reestruturação, devido ao papel assumido pelo capital estrangeiro, ou a intensificação de um processo de industrialização que objetivasse as exportações, diversificando-as. Assim, no nosso entendimento, sua resposta foi dúbia.

Referências bibliográficas

BASTOS, P. P. Z. (Org.); FONSECA, P.C.D (Org.). *A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

BELLUZZO, L. G. de M. *Ensaio sobre o capitalismo no século XX*. São Paulo: Editora Unesp; Campinas: Editora Unicamp, 2004.

BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento da Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

v. 1-2.

BRAVO, P. V. (1970). A distribuição de renda e as opções de desenvolvimento. In: SERRA, J (Coord.). *América Latina – ensaios de interpretação econômica*. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

CAMPOS, F. *Estratégias de desenvolvimento nacional: o papel do capital estrangeiro entre o segundo governo Vargas e o governo Castelo Branco (1951-1966)*. Dissertação (Mestrado)–Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2003.

(55) O debate sobre a estagnação e o “crescimento vs. desenvolvimento” não é o objetivo deste trabalho, embora se considere que há distinção entre esses dois processos socioeconômicos. Para mais, ver Furtado (1973) e Ribeiro (2014).

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. (1968). *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CHANDLER, A. D. *Ensaio para uma teoria histórica da grande empresa*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

FAJNZYLBER, F. (1972). A empresa internacional na industrialização da América Latina. In: SERRA, J. (Coord.). *América Latina – ensaios de interpretação econômica*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

FAJNZYLBER, F. (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. México, Caracas, Buenos Aires: Editorial Nueva Imagem, 1983.

FURTADO, C. *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

FURTADO, C. *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968.

FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973.

FURTADO, C. *Raízes do subdesenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

FURTADO, C. (1959). *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

FURTADO, C. (1961). *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2016.

LESSA, C. (1964). *Quinze anos de política econômica*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

MANTEGA, G. (1984). *A economia política brasileira*. 4. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1987.

MELLO, J. M. C. de. (1975) *O Capitalismo Tardio*. 11ª Edição. São Paulo: Editora UNESP; Campinas: Editora FACAMP, 2009.

MELLO, J. M. C. de; NOVAIS, F. (1997) *Capitalismo Tardio e Sociabilidade Moderna*. 2ª Edição São Paulo: Editora UNESP; Campinas: Editora Facamp, 2009.

MILLS, C. Wright. (1951). *A nova classe média*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

PINTO, A. (1973). *Heterogeneidade estrutural e modelo de desenvolvimento recente*. In: SERRA, J. (Coord.). *América Latina – ensaios de interpretação econômica*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

OLIVEIRA, C. A. B. (1985). *Processo de industrialização*. Do capitalismo originário ao atrasado. São Paulo: Editora Unesp; Campinas: Editora Unicamp, 2003.

PREBISH, R. (1949). *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas* [Manifesto latino-americano]. In: GURRIERI, A. (Org.). *O manifesto Latino-Americano e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2011.

RIBEIRO, J. C. *Crescimento, desenvolvimento concentração de renda e as diferentes facetas do “Milagre” econômico*. Monografia–Faculdades de Campinas (Facamp), Campinas, 2014.

ROCHA, M. F. *O debate sobre dinamismo e concentração de renda no “Milagre Econômico” (1968-1973)*. Monografia–Faculdades de Campinas (Facamp), Campinas, 2015.

ROCHA, M. F. *O debate sobre o Segundo Governo Vargas à luz dos clássicos da revolução brasileira: o regime cambial e a burguesia brasileira nos conflitos do projeto varguista de desenvolvimento*. Dissertação (Mestrado)– Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2020.

RODRÍGUEZ, O. *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SAMPAIO JR., P. *Entre a Nação e a Barbárie: os dilemas do capitalismo dependente*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

SERRA, J (Coord.). *América Latina – ensaios de interpretação econômica*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

SILVA, V. F. *A problemática do desenvolvimento revista*. Industrialização e neoestruturalismo da CEPAL. Dissertação (Mestrado)–Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2017.

TAVARES, M. C. T. Apresentação. In: HOBSON, John A. *A evolução do capitalismo moderno – um estudo da produção mecanizada*. São Paulo: Editora Abril S.A. Cultural e Industrial, 1983.

TAVARES, M. C. T. (1974). *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas: Unicamp: 1985.

TAVARES, M. C. T. (1963). O modelo de substituição de importações como modelo de desenvolvimento para a América Latina. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento da Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 1.