

MUDANÇAS E LIMITAÇÕES AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UM RETORNO À DIALÉTICA ESTRUTURALISTA DE CELSO FURTADO

José Raimundo Barreto Trindade¹

Adjard Gaia Cruz²

RESUMO

As radicais alterações da economia brasileira nas últimas décadas aprofundaram um caráter primário-exportador, fazendo-se necessário retomar a interpretação de Celso Furtado de uma categoria chave para análise histórica brasileira: a de mudança estrutural. A categoria de mudança estrutural está presente em Celso Furtado e abrange tanto a análise das relações econômicas propriamente ditas, quanto dos elementos sociais e históricos presentes em dada realidade econômica. Sem perder de vista esse entendimento e o caráter preciso que envolve as relações de uma estrutura, observa-se que a transformação estrutural abrange um horizonte mais amplo de mudanças, envolvendo igualmente alterações não conjunturais e de longo prazo, considerando o desenvolvimento econômico dentro de desdobramentos decorrentes, de amplo alcance e complexidade.

Palavras-chaves: Mudança Estrutural; Celso Furtado; Pensamento Econômico Brasileiro.

STRUCTURAL CHANGES AND LIMITATIONS TO ECONOMIC DEVELOPMENT: A RETURN TO CELSO FURTADO'S DIALECTIC

ABSTRACT

The profound changes in the Brazilian economy in recent decades deepened a primary-export character, making it necessary to resume Celso Furtado's interpretation of a key category for Brazilian historical analysis: that of structural change. The category of structural change present in Celso Furtado encompasses both the analysis of economic relations themselves and the social and historical elements present in a given economic reality. Without losing sight of this understanding and the precise character that involves the relations of a structure, it is observed that the structural transformation encompasses a broader horizon of changes also involving non-conjunctural and long-term changes, considering economic development as a result of wide scope and complexity.

Keywords: Structural Change; Celso Furtado; Brazilian Economic Thought.

2. HISTÓRIA DO PENSAMENTO ECONÔMICO

¹ Professor Associado IV da Universidade Federal do Pará (Programa de Pós-graduação em Economia).

² Doutor em Desenvolvimento Econômico e Regional pelo PPGE/UFPA e Técnico do Governo do Estado do Pará.

1. INTRODUÇÃO

As profundas alterações que caracterizam o período recente da economia brasileira e suas repercussões sociais somente podem encontrar sentido explicativo desde uma visão ampla e integrada do processo histórico e estrutural de sua trajetória, *vis-à-vis* seu relacionamento com a economia capitalista mundial. Essa visão remete às formulações teórico-conceituais de uma matriz de pensamento que busca perceber o problema do desenvolvimento a partir da ótica de um sistema capitalista mundial interligado, que envolve relações econômicas, sociais e culturais que estão em constante transformação.

Essa perspectiva analítica esteve presente, entre outros, nas formulações teóricas estruturalistas de Raúl Prebisch, Celso Furtado, Conceição Tavares e Oswaldo Sunkel por exemplo³. Este artigo faz um resgate parcial dessa tradição no debate sobre o desenvolvimento econômico, examinando e extraíndo algumas categorias chaves que auxiliam na compreensão da natureza e sentido de mudança estrutural enquanto categoria teórica, destacando, além disso, sua relevância para a compreensão do atual contexto da economia brasileira.

O artigo se apoia, fundamentalmente, na importante contribuição de Celso Furtado para interpretação da problemática do desenvolvimento e subdesenvolvimento. Busca-se argumentar que a obra de Furtado estabelece uma dialética positiva e estruturalista, uma linha argumentativa fundamental para interpretar teórica e empiricamente a trajetória da economia brasileira, partindo-se da categoria, aqui desenvolvida, de mudanças estruturais, a principal contribuição do trabalho.

O texto está organizado em quatro seções, além desta introdução. Na seção seguinte se desenvolve a categoria de “mudança estrutural”, desde a visitação a autores diversos da teoria econômica crítica, condicionando a contribuição de Furtado a um mosaico de autores clássicos, passando por List até Marx. A terceira seção aborda a interação entre o estruturalismo e as análises da dependência, buscando focar como o subdesenvolvimento latino-americano constitui uma interação complexa entre vetores econômicos, sociológicos e históricos. Por fim, a quarta seção, núcleo deste artigo, trata o pensamento econômico de Celso Furtado enquanto fundamento para uma apreciação dialética de “mudança estrutural”, categoria necessária metodologicamente para apreciar a trajetória histórica da acumulação capitalista periférica brasileira.

³ Para um enfoque histórico e epistemológico do estruturalismo latino-americano vale conferir: Love, 1998; Bielschowsky, 2000; Rodríguez, 2009; Fonseca, 2021.

2. DESENVOLVIMENTO COMO PROCESSO DE MUDANÇA ESTRUTURAL

Na literatura econômica a ideia de desenvolvimento remete à noção de estrutura, mudança estrutural e crescimento econômico⁴. Estas categorias explicativas serão discutidas com maior profundidade ao longo do texto, contudo, para simplificação e compreensão, define-se *a priori* que: a) *estrutura* compreende determinado arranjo produtivo na economia; b) *mudança estrutural* são alterações permanentes em fatores reais da economia; c) *transformação estrutural consiste em* processos inter-relacionados de mudanças estruturais que, atuando conjuntamente, contribuem para o desenvolvimento econômico⁵.

Como explica Prado (2009, p. 9), a compreensão de realidades ditas sistêmicas ou complexas terá na interpretação denominada de estrutural uma de suas principais formas, sendo que “se baseia na ideia de que não há apenas nexos externos entre os elementos de um sistema, mas também nexos internos [...] constitutivos tanto dos elementos enquanto tais quanto do todo sistêmico”. Essa interdependência está presente de forma explícita nas interpretações dos economistas clássicos, em cuja análise econômica, enfatizaram os processos de transformação estrutural em um sentido histórico e evolutivo.

Em função disso, a compreensão dos determinantes da mudança estrutural, incluindo a dinâmica de funcionamento dos múltiplos setores econômicos, a participação destes na composição do emprego, do produto e as relações ou interações sociais que abrange, antecede a reflexão teórica dedicada a oferecer explicações para o desenvolvimento econômico ou mesmo a sua ausência. Implica em conhecer o processo econômico, considerando seu aspecto material e social.

Embora o fenômeno do desenvolvimento econômico só tenha alcançado *status* de campo de análise teórica a partir de meados do século XX, sua centralidade na reflexão econômica encontra eco em uma linha de continuidade que pode ser traçada desde os estudos clássicos - ou mesmo da obra dos mercantilistas, conforme defendem alguns autores, passando por List ([1841] 1983) e prosseguindo com o pensamento heterodoxo contemporâneo⁶.

A própria ideia de progresso, enquanto ideologia positivista, disseminada no período da revolução industrial, remeteu à noção de mudança estrutural ao alimentar a visão de que o

⁴ À luz do entendimento de Furtado (2000a), assumimos que crescimento não é o mesmo que desenvolvimento, já que o primeiro pode ocorrer mesmo na ausência de mudanças estruturais enquanto o segundo se traduz necessariamente em modificações nas formas sociais, econômicas, etc.

⁵ Devendo ser ressaltado que da perspectiva do desenvolvimento desigual, a mudança estrutural não exprime resultados necessariamente positivos para o conjunto de uma sociedade em sua ampla diversidade, face a heterogeneidade que se estabelece entre complexos econômicos (BONENTE, 2016).

⁶ Essa relação é apontada por Reinert e Reinert ao sugerirem que a ideia de desenvolvimento econômico foi uma inovação mercantilista. REINERT, E. S.; REINERT, S. A. Mercantilism and Economic Development: Schumpeterian Dynamics, Institution Building, and International Benchmarking. **Revista OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, 2011. p. 8-37.

desenvolvimento podia ser universalizado para o conjunto das economias⁷. O processo de mudança foi estimulado sob determinadas condições históricas e sociais que conduziram a uma condição estrutural heterogênea. Esse esforço de tentar identificar na mudança estrutural da economia, os elementos determinantes do desenvolvimento, tem na acumulação de capital o seu elemento analítico unificador (SILVA & TEIXEIRA, 2008), simbolizando por isso uma tradição profundamente imbuída de elementos históricos, como bem lembrou Furtado (1964).

Assim, ao investigar o problema da natureza e as causas do padrão de riqueza das nações, Smith ([1776] 1996) destacou a estreita relação entre o aprimoramento das forças produtivas do trabalho e o desenvolvimento e diversificação das manufaturas, indicando assim um processo de mudança estrutural. Smith (1996) percebeu que as nações mais ricas se destacavam mais pela superioridade das suas manufaturas do que pela superioridade da agricultura, sendo a divisão do trabalho o fator de impulsão à dinâmica da mudança econômica que - mediante aumentos de produtividade associados à evolução do progresso, constantemente introduzidos no processo produtivo – permitiam estabelecer as bases de uma estrutura econômica mais complexa.

O pensamento de Ricardo ([1827] 1996) costuma ser associado à teoria das vantagens comparativas, mas é na discussão que esse autor faz sobre a importância da maquinaria no desenvolvimento das economias que podemos perceber sua contribuição ao estudo da mudança estrutural. Ele reconheceu que as inovações incorporadas às máquinas “atuavam mais no sentido de proporcionar novas aplicações ao capital que é poupado e acumulado do que no de desviar capital” para outras aplicações, sendo por isso preferível a um país direcionar o progresso técnico para a produção, sob pena de transferência do capital não utilizado para o exterior e de perda de competitividade da economia em relação a outros países, com vantagens nessa área (RICARDO, [1827] 1996, p. 293).

Por outro lado, esse entendimento preconiza que a estrutura produtiva de uma economia não seria constituída de forma arbitrária ou ocasional, mas sim como resultado das mudanças relacionadas com vantagens absolutas internas, tanto daquelas derivadas de dotações fatoriais, como das que resultavam da incorporação de novas técnicas ao processo produtivo. Logicamente, por esse raciocínio não há como negar a legitimidade do livre comércio defendida por Ricardo, uma vez que as trocas seriam vantajosas para as economias com melhor estrutura e capacidade produtiva.

As impressões apresentadas por Smith, indicando que o padrão de desenvolvimento econômico de cada nação dependia em grande parte dos condicionantes históricos e estruturais internos e externos de cada país, parecem ter sido incorporadas e desenvolvidas por List (1983 [1841]) em seu *Sistema Nacional de Economia Política*, embora não tenha poupado críticas ao

⁷ O progresso, segundo Furtado (2000b, p. 27) pode ser compreendido como “assimilação das formas de vida possibilitadas por um nível mais alto de acumulação”.

liberalismo e ao próprio Adam Smith. O autor alemão observava que o pressuposto a análise da condição histórica de desenvolvimento de diferentes nações estava relacionado com o processo recíproco entre as forças produtivas e as condições sociais de produção. Afirmou que Smith foi induzido a conceber a divisão do trabalho como fonte do acúmulo de riqueza, afastando-se da noção de força produtiva, considerada por aquele autor o verdadeiro fundamento do desenvolvimento⁸.

Em sua construção List (1983) argumentou que o desenvolvimento de uma nação dependia da apropriação do conhecimento acumulado pelas gerações passadas (inclusive as inovações), do estímulo e da combinação dos fatores produtivos da agricultura, do comércio e da indústria, bem como do aproveitamento das potencialidades naturais de seu território. Essa percepção do autor sobre a importância do conhecimento e da inovação para o processo de desenvolvimento vem sendo reconhecida e resgatada pelos neoschumpeterianos através do conceito de sistema de inovação⁹.

A abordagem histórico-estrutural de List (1983), com seus argumentos em favor de um padrão de desenvolvimento alicerçado em uma base produtiva industrial, tem influenciado alguns autores (CHANG, 2004; AMSDEN, 2009) que, com essa perspectiva analítica, procuram dar conta dos determinantes (institucionais, tecnológicos e comerciais) da trajetória econômica de países com diferentes graus de desenvolvimento.

Uma das contribuições mais importantes para a compreensão do processo de desenvolvimento pela ótica da mudança estrutural é derivada do pensamento marxista. Ao questionar dinâmica capitalista, Marx ([1867] 2013) inaugura uma forma inteiramente diferente de compreender o desenvolvimento e as relações sociais inerentes a esse processo. A importância atribuída à perspectiva dialética, permitiram a Marx lançar um olhar sobre as relações sociais de produção por dentro da própria estrutura econômica capitalista e assim avaliar suas transformações no tempo e no espaço¹⁰.

Contudo, Marx não estabelece uma interpretação analítica reformadora do capitalismo, sua perspectiva é de uma crítica radical do modo de produção, com vistas à sua superação histórica. Como entendem Mattick (2010) e Bonente (2016), estamos diante de uma teoria “negativa” do capital, que reconhece o processo de mudança, crise e revolucionarização reprodutiva do capitalismo, mas define

⁸ A ideia de força produtiva formulada por List difere da definição de Smith, para o autor alemão a força produtiva deriva de um conjunto de fatores econômicos, institucionais, materiais, sociais e individuais que, atuando em harmonia, capacitam os indivíduos e a nação ao progresso do desenvolvimento.

⁹ Lundvall (1992), por exemplo, avalia que as análises de List foram além de argumentos favoráveis à proteção da indústria nascente, indicando que o governo deveria assumir a responsabilidade pela educação, treinamento e promoção de infraestrutura de apoio ao desenvolvimento industrial. LUNDVALL, B-Ä (ed.). **National Systems of Innovation: towards a theory of innovation and interactive learning**. London: Pinter Publishers, 1992.

¹⁰ Furtado (2000, p. 96) em um anexo metodológico denominado “Estruturas e Modelos na Análise Econômica” pondera que “os estruturalistas retomaram tradição do pensamento marxista, na medida em que este último colocou em primeiro plano a análise das estruturas sociais”. Fonseca (2021) em um dos poucos estudos de análise metodológica do estruturalismo em termos epistemológicos, observa que o “estruturalismo não pode prescindir da história”, sendo que Furtado acaba exercendo uma síntese de autores tão diferentes quanto “os membros da Escola Histórica Alemã, Marx, Schumpeter e Veblen, dentre outros”.

sua superação histórica como condição civilizacional de longo prazo, não havendo, porém, nenhuma dinâmica linear neste processo.

Para o tratamento de mudança estrutural sistêmica tal como estamos lidando, a contribuição radical marxista é fundamental. Em primeiro lugar, quando Marx (2013 [1867]) argumenta que uma das tendências do processo de acumulação será o aumento progressivo na composição orgânica e técnica do capital, ou seja, na razão valor e técnica entre capital constante e capital variável, o que poderá conduzir inclusive a uma queda no longo prazo da taxa de lucro. A elevação da composição orgânica e técnica do capital condizem com a lógica de mudança tecnológica própria de dois dos modelos propostos por Marx (2013 [1867]) enquanto formas constitutivas do desenvolvimento capitalista: a produção de lucro via mais-valor relativo e via mais-valor extraordinário, condição para continuidade do processo de acumulação e de expansão do capital.

Em segundo lugar, a racionalização espacial do processo produtivo depende, em parte, da estrutura mutável dos recursos de transporte, matérias-primas e das demandas do mercado em relação à indústria e, por outro, da tendência inerente à aglomeração e concentração do capital. Essa tendência exige para se sustentar um contínuo processo de inovação tecnológica. Daí a importância da máquina a vapor, exemplificada por Marx (1996, p. 430-431) “permitindo concentrar a produção nas cidades, em vez de dispersá-la pelo interior” e que foi “universal em sua aplicação tecnológica, pouco dependendo sua instalação das circunstâncias locais”.

Essa racionalização do capital é que leva ao surgimento de estruturas espaciais como um processo de contradição na própria dinâmica de expansão do capitalista sobre o território. Essa contradição, que seria expressa através da formação e reformação contínua de uma paisagem social e física, na percepção de Harvey (2005). Convém ainda observar, que em Marx (1996) as taxas de lucro variam historicamente conforme padrões que dependem da intensidade do uso e disponibilidade da força de trabalho, assim como das taxas de produtividade do trabalho e do grau de inovação tecnológica. Marx (1996) demonstra que a taxa de lucro tem um comportamento tendencial ao declínio, porém diversas forças atuam no sentido de recompô-la e manter as condições de acumulação no longo prazo, sendo as relações de dependência econômica no sistema mundo, bem como as funções de desenvolvimento tecnológico, fatores de contra tendência importantes [Mandel (1985) e Marini (2005)].

Com efeito, se a compreensão da mudança estrutural tem como denominador comum de análise a acumulação do capital e o progresso tecnológico – entendido como acúmulo de conhecimento e de inovações - constitui o elemento que permite ao capital oportunizar a sua

reprodução, o que implica um amplo e complexo conjunto de transformações sociais. O quadro geral que resulta desse processo retrata um desequilíbrio histórico¹¹.

Esse esforço de buscar compreender os movimentos econômicos – presentes especialmente na literatura econômica clássica e marxista - a partir da ótica da produção social e também como um processo histórico, vai rivalizar com a visão neoclássica (cujo enfoque é dominado pela análise distributiva dos fatores produtivos) a partir da segunda metade do século XIX, quando ocorre uma mudança paradigmática no pensamento econômico, reduzindo a influência da abordagem do desenvolvimento em sentido histórico-estrutural.

O surgimento da análise marginalista e a ênfase nos problemas de alocação ótima se contrapôs à teoria do valor-trabalho da economia política clássica, deslocando o foco da dinâmica de longo prazo e sua relação com mudanças estruturais (SILVA; TEIXEIRA, 2008; HUNT, 2000) para uma explicação baseada no comportamento maximizador dos agentes, o que culminou com florescimento da teoria neoclássica e o princípio do equilíbrio geral.

Por se tratar de abordagem abstrata e distante das condições históricas, em sua crítica, Furtado (2009, p. 62) vai afirmar que o “desenvolvimento não cabe no modelo neoclássico senão como consequência de um afastamento da posição de equilíbrio”. Diante do domínio dessa visão teórica, “o desenvolvimento econômico, que tanto preocupava os primeiros clássicos na luta contra os resquícios do feudalismo, não voltou a constituir um ‘problema’ senão” praticamente em meados do século XX (FURTADO, 2009, p. 81).

Contudo, a sucessão de eventos político-econômicos que aprofundam os desequilíbrios do sistema capitalista nas primeiras décadas do século XX, vai propiciar o surgimento de duras críticas ao funcionamento do sistema de preços como orientador da dinâmica econômica capitalista, com expressão notória revelada nas formulações de Keynes (1936), conduzindo à sistematização de diversas teorias formais do crescimento econômico, porém elaboradas com pouca referência à mudança na economia em sentido histórico-estrutural. Curiosamente, foi justamente como subproduto dessas teorias cíclicas que começaram a surgir as primeiras ideias relativas ao processo de desenvolvimento (FURTADO, 2009).

A inquietação por conta do ceticismo em relação à eficácia do mecanismo de preços, a preocupação com as diferenças econômicas entre os países e regiões e a necessidade de promover o crescimento em regiões mais atrasadas, impulsionaram a formulação das primeiras teorias de

¹¹ Tecnologia dever ser entendida antes de tudo como enquanto razão científica e teórica por trás da técnica (modo de produzir), a qual é gerada e difundida de forma diferenciada no sistema econômico mundial (PINTO, 2005). No entanto, para a finalidade empregado neste estudo – que faz alusão ao grau de avanço do processo das forças produtivas de uma sociedade – tecnologia corresponde ao “conjunto de transformações no sistema produtivo e nas relações sociais que têm na acumulação o seu vetor” (FURTADO, 1978, p. 50). Nesse sentido, progresso técnico é um termo vago que em geral é aplicado como equivalente da expressão progresso tecnológico.

desenvolvimento. A produção teórica que passaria a constituir a essência da economia do desenvolvimento enquanto ramo de estudo, pode ser dividida em dois grupos.

Uma primeira geração, onde se destacam os trabalhos pioneiros de Rosenstein-Rodan (1943) e Ragnar Nurkse (1953), foi influenciada fundamentalmente pela ideia de “crescimento equilibrado”, presente no modelo Harrod-Domar. A essas primeiras formulações somam-se as contribuições de Rostow (1956) e Lewis (1954), cuja característica aprofundam o caráter generalista e de uma formulação de uma teoria geral da história, sendo que o conjunto das economias tenderiam a uma convergência desde um ponto determinado de crescimento econômico. Não menos importantes foram os trabalhos de Kuznets (1954) e Chenery (1955) que chamaram atenção para interdependência estrutural dos setores industriais e o relacionamento entre crescimento econômico, padrões populacionais e transformação social. Esses autores, em geral, embasaram suas ideias em uma estratégia de crescimento equilibrado, baseada nos fundamentos clássicos de equilíbrio entre oferta e demanda, porém tratando o investimento de forma agregada para o conjunto da economia e não sob a ótica de um projeto nacional individualizado. Portanto tinham muito pouco a dizer sobre desequilíbrios estruturais e sobre o subdesenvolvimento (AGARWALA; SINGH, 2010; BONENTE, 2016; FURTADO, 2000).

Um segundo grupo de autores pode ser identificado pela noção de crescimento desequilibrado, em oposição a noção de crescimento equilibrado, presente especialmente nas obras de Gunnar Myrdal (1960) e Albert Hirschman (1961) e cujas reflexões críticas e conceitos permitiram maior proximidade com o pensamento estruturalista latino-americano, particularmente presente em Prebisch ([1949] 2000) e Furtado (1964), que devido à sua singularidade teórica e pertinência para este trabalho será abordado em separado, na seção seguinte¹².

Myrdal (1960), Perroux (1967) e Hirschman (1961) criticaram a noção de *crescimento equilibrado* por entender que o sistema econômico é formado por estruturas instáveis, o que conduz inevitavelmente à dinâmica de desenvolvimento desigual. Com o pressuposto de que o desenvolvimento não se manifesta de forma espontânea em todos os lugares, a estratégia de desenvolvimento consistiria em concentrar os investimentos em setores-chave da economia, cuja dinâmica de crescimento, por sua vez, produziriam os efeitos de encadeamentos (aglomerações industriais) e de externalidades para outros setores.

O que chama atenção nessas concepções teóricas é a preocupação em promover o desenvolvimento com base em determinadas alterações da estrutura econômica, ainda que recorrendo a instrumentos limitados que buscassem orientar o crescimento das economias atrasadas ou

¹² Sendo considerados igualmente precursores do pensamento desenvolvimentista, a rigor as reflexões teóricas de Prebisch e Furtado possuem mais afinidades com a perspectiva embasada no desenvolvimento desequilibrado e desigual desse segundo grupo.

subdesenvolvidas. No caso das formulações sobre crescimento desequilibrado, os elementos que formalizavam alterações estruturais na economia tornaram-se mais influentes nas posições dos *policy makers* em relação à elaboração de planos e projetos de desenvolvimento nacionais e regionais. Vale observar que nessas formulações as limitações e condições favoráveis ao desenvolvimento econômico dependeriam das características específicas de cada país e das suas relações externas, porém estabeleciam que as diferenças históricas entre as economias refletiam principalmente a base das suas respectivas estruturas produtivas (HIRSCHMAN, 1961; GERSCHENKRON, [1952] 2015).

Conforme destacado anteriormente, essas associações entre mudanças estruturais, arranjos institucionais e políticas econômicas, adotadas como pressupostos das estratégias de crescimento, tem sido apontada por estudos heterodoxos como elementos norteadores distintivos e essenciais nas trajetórias de desenvolvimento dos países, nas diferentes fases históricas da evolução da economia mundial capitalista (CHANG, 2004; AMSDEN, 2009).

A partir do final da década de 1970 observa-se importantes alterações tanto nas condições de desenvolvimento do capitalismo, quanto nas conexões e agendas teóricas das ciências econômicas convencionais. Vale demarcar, para os interesses deste artigo, que o esgotamento do keynesianismo enquanto ideologia econômica e a profunda crise do capitalismo, estabelece o ressurgimento vigoroso dos credos neoliberais, inclusive com o traço mais forte da ausência de projetos de desenvolvimento e a conformidade com o consenso em torno da lógica de mercado definir as condições de convergência de crescimento econômico (MATICK, 2010; MANDEL, 1985; CAMPOS, 2009; BONENTE, 2016).

A influência do pensamento estruturalista diminui enquanto ganha força a emergência de uma nova orientação de política econômica recomendando a necessidade de promover processos de estabilização e liberalização da economia sob a orientação dos princípios do “Consenso de Washington”, com a maior parte dos países aderindo as ideias ortodoxas identificadas como neoliberais (RODRIGUEZ, 2009; MISSIO; JAYME JR.; OUREIRO, 2014).

A despeito dos fatores de ordem interna e externa que colaboram para a alteração na trajetória econômica recente de muitos dos países de industrialização tardia, refletindo em graus distintos de crescimento, nível tecnológico e padrão de renda, resta o fato de que a mudança estrutural em direção ao desenvolvimento tende a funcionar melhor sob determinadas condições disciplinadoras da economia e um papel mais ativo do Estado. Nesse sentido, o pensamento crítico latino-americano sobre as oportunidades e desafios ao processo de desenvolvimento das economias dessa região, estabelecida pelos aportes da teoria estruturalista e da dependência, tem muito a oferecer em termos de contribuição para o debate atual, daí nos determos na próxima seção na análise criteriosa da mesma.

3 ESTRUTURALISMO E DEPENDÊNCIA: IMPORTÂNCIA E ATUALIDADE DO DEBATE SOBRE DESENVOLVIMENTO PERIFÉRICO

Em meados do século XX a economia mundial experimentou profundas transformações que redefiniram as relações de comércio, os padrões de produção, as bases tecnológicas e o fluxo de capitais. Para a América-Latina essa reconfiguração foi traduzida por meio de um intenso processo de industrialização que conduziu a importantes modificações na estrutura econômica e social dos países dessa região.

É bem verdade que os vínculos comerciais entre as economias latino-americanas e os mercados mundiais já vinha se intensificando desde o final do século XIX, quando então se consolidam as relações centro-periferia do sistema mundial capitalista, estabelecendo diferenças estruturais e conduzindo a uma situação de dependência (FRANCH-DAVIS *et al.*, 2009; OSÓRIO, 2012b; PREBISCH, 2000).

No final do século XX e início do século XXI, novamente assiste-se uma rearticulação nas relações do capitalismo mundial, cujo processo de liberalização econômica submete os países da região a uma série de transformações econômicas, políticas e sociais, determinando um parcial esgotamento do projeto de industrialização iniciado nessas economias e estabelecendo um novo padrão de crescimento *hacia fuera* (MOLLO; AMADO, 2010; FRANCH-DAVIS *et al.*, 2009; OSÓRIO, 2012b), com o agravante de que o ritmo que envolve essas novas articulações na produção, no consumo e na tecnologia serem agora muito mais rápidos do que antes (MARTINS, 2011; KAY, 2009).

A estratégia de desenvolvimento liderado pela industrialização arrefeceu nos países latino-americanos, sem antes ter permitido uma redução significativa da pobreza e ampla distribuição dos benefícios do crescimento econômico que experimentou a região, particularmente entre os anos de 1950 e 1970. A mudança estrutural associada a um padrão de diversificação produtiva que as economias experimentaram até a década de 1970, cede lugar, a partir dos anos 1980, a um novo padrão reprodutivo que em suas linhas gerais têm como característica o baixo crescimento econômico, a destruição do valor agregado por meio da reprimarização, a precarização das condições de trabalho e a deterioração do meio ambiente ao estabelecer níveis mais intensos de utilização dos recursos naturais (MARTINS, 2011; FRANCH-DAVIS *et al.*, 2009; OSÓRIO, 2012b; TRINDADE & OLIVEIRA, 2017).

Esse raciocínio, relativamente simples, mas elucidativo, denota que, no atual contexto, a divisão internacional do trabalho se tornou ainda importante para compreensão da dinâmica econômica mundial, onde os papéis do centro e da periferia ficaram mais difusos, com suas estruturas produtivas sendo moldadas por novos condicionantes como, por exemplo, a presença das empresas

transnacionais e as formas de “global sourcing”¹³. A globalização, enquanto movimento que simboliza essas transformações, especialmente no campo das forças produtivas, não trouxe a tão esperada convergência nos padrões de renda com os países centrais, pelo contrário, aumentou a produtividade nos países da periferia, determinando com isso níveis de estratificação global, inserindo e articulando algumas sociedades e espaços econômicos enquanto marginaliza outros (MARTINS, 2011; DUPAS, 2005; KAY, 2009; OSÓRIO, 2012b; CARDOSO & REIS, 2018).

Essa reflexão e os desafios que envolve a problemática do desenvolvimento nos países da periferia coloca na ordem do dia a relevância e atualidade das contribuições das teorias estruturalistas e da teoria da dependência para lidar com esse debate. Nesse sentido, cabe aqui apontar alguns aspectos centrais dessas duas abordagens que continuam válidos para análise das questões atuais que afetam o desenvolvimento dos países periféricos. A disposição em romper com os ditames da teoria econômica convencional permitiu à teoria estruturalista ancorar formulações teóricas (tais como a concepção centro-periferia, o método histórico-estrutural de análise dos fenômenos econômicos, a deterioração dos termos de intercâmbio, etc.), que serviriam de bússola para orientação do pensamento crítico latino-americano.

A visão do mundo como um sistema integrado e hierarquizado (PREBISCH, 2000), que é central na análise estruturalista, também é assumido pela teoria da dependência como a base sobre a qual está enraizado o subdesenvolvimento com suas relações assimétricas (SANTOS, 1970; MARINI, 1973; CARDOSO & FALETTO, 1971)¹⁴. A atualidade do pensamento estruturalista e da dependência também estaria presente na importância que as duas teorias, particularmente a primeira, atribuem ao Estado na promoção do desenvolvimento. Essa afinidade, que ao nosso ver precisa ser relativizada, seria confirmada pelo papel central desempenhado pelo Estado na transformação econômica dos países do Leste Asiático, em cuja intervenção se deu de forma seletiva e transitória.

A deterioração dos termos de intercâmbio da periferia em relação às economias centrais, originalmente realçada pelos estruturalistas, seria outro componente incorporado pelos autores da dependência em sua teoria do intercâmbio desigual. O crescimento das exportações de produtos primários, nas últimas décadas, acentuando a deterioração dos termos de troca e levando à reprimarização da pauta exportadora dos países latino-americanos, reafirma o problema estrutural e

¹³ O “global sourcing” refere-se às condições de produção em diversas localizações, sendo uma característica de aproveitamento de custos menores de força de trabalho e de insumos energéticos e matérias-primas. Como denota Dupas (2005, p.22-23) essas condições de produção fazem parte da “lógica global das grandes corporações”.

¹⁴ Deve-se assinalar que se estabeleceram diferentes “teorias da dependência”, sendo que dois escopos metodológicos foram principais: um de matriz marxista, centrada na reinterpretação da formação social latino-americana e na crítica radical aos limites do desenvolvimentismo, seus principais autores foram Theotônio dos Santos, Ruy Mauro Marini, Vânia Bambirra e Orlando Caputo. A segunda matriz foi de influência weberiana, partindo das teses cepalinas, seus principais autores foram Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto. Para uma ampla e cuidadosa revisão conferir Martins (2011); para breve análise crítica em relação ao “aporte da dependência”, ver Almeida Filho (2005), conferir ainda: Cardoso (1993) e Santos (1970; 2011).

dependente apontado por essas duas vertentes teóricas (MARTINS, 2011; CARDOSO & REIS, 2018).

A questão do intercâmbio desigual situa uma outra problemática, a da dependência tecnológica, outro ponto em comum nas teorias estruturalistas e dependentistas. Não tendo sido a região capaz de desenvolver um núcleo industrial endógeno em condições de impulsionar dinamicamente outros setores da economia, sendo consequência direta dessa incapacidade a debilidade da base tecnológica interna das economias da periferia latino-americana, o que resultou no distanciamento em relação aos países da fronteira tecnológica. Kay (2009) parte do mesmo entendimento, afirmando que “a política governamental não desenvolveu uma capacidade tecnológica endógena na América Latina, e poderia ter atuado mais decisivamente para assegurar que as corporações transnacionais dessem uma contribuição para esse processo”, como aliás fizeram os países do Leste Asiático (FAJNZYLBER, 1983; FFRANCH-DAVIS *et al.*, 2009; KAY, 2009).

Por fim, não menos importante, o conceito de vulnerabilidade externa, fundamental na teoria da dependência, mas também relevante para os estruturalistas. A vulnerabilidade externa - entendida como grau de maior ou menor capacidade de resistência de uma economia diante de fatores desestabilizadores e choques externos - constituir um elemento histórico-estrutural da evolução de economias periféricas ou subdesenvolvidas, manifestando-se nas esferas comercial, tecnológica, financeira e produtiva-real (GONÇALVES, 1996).

A maior disponibilidade e mobilidade de capital que vem crescendo desde a década de 1970, agravado ainda pelas sucessivas crises econômicas, elevou enormemente a exposição e vulnerabilidade externa dos países subdesenvolvidos frente às mudanças nos mercados mundiais de capitais e, como consequência, reduziu substancialmente o espaço de manobra das políticas econômicas nacionais (KAY, 2009; CRUZ, 2007).

A despeito das limitações que possam apresentar as teorias estruturalistas e dependentistas se mostram atuais e relevantes na medida em que oferecem reflexões críticas para se pensar o problema do desenvolvimento dos países periféricos, em um contexto em que o modelo neoliberal tem se revelado mais efetivo em ampliar a heterogeneidade estrutural, a desigualdade social e a dependência dos países e espaços econômicos da região.

4 MUDANÇA ESTRUTURAL E DESENVOLVIMENTO PERIFÉRICO NA VISÃO DE CELSO FURTADO

O pensamento de Celso Furtado nos permite olhar o processo histórico de desenvolvimento sob outra perspectiva na medida em que se preocupa em situar e especificar as condições de inserção das economias retardatárias no processo de industrialização – a exemplo do que ocorre com a economia brasileira – condição essa que se revela por meio do subdesenvolvimento dependente. Suas

formulações teórico-conceituais permitem, por outro lado, lançar luz sobre características estruturais específicas da economia brasileira que ainda persistem ou de alguma forma se renovam como fatores determinantes da acumulação do capital.

Com respeito à teorização do fenômeno do desenvolvimento, sua reflexão inicia com o questionamento da visão estreita sobre a explicação dos processos econômicos pela teoria convencional. O faz utilizando raciocínio histórico, sociológico e político que se funde com teoria econômica para explicação dos fenômenos e definição conceitual de que se ocupa.

Isto posto, em contraste com a preocupação da teoria do desenvolvimento convencional em explicar quase exclusivamente apenas a dinâmica das economias industriais (desenvolvidas) Furtado defende uma abordagem distinta para o fenômeno do subdesenvolvimento econômico, típico das economias retardatárias no processo de industrialização. Antes de prosseguir nesse debate, que será retomado adiante, precisamos recuperar os fundamentos do método de análise do autor, assim como algumas categorias que nos serão úteis - tais como a ideia de estrutura e mudança estrutural – utilizadas para apreensão e explicação da realidade econômica em um sentido histórico evolutivo.

A construção do pensamento econômico de Celso Furtado tem como alicerce inicial a dialética de Hegel e o materialismo histórico de Marx, que contribuíram para adoção do método histórico. Em *A Dialética do Desenvolvimento* (1964, p. 13-14), Furtado afirma que “a dialética leva a compreender a história como uma oposição de forças em equilíbrio móvel”, sendo essa oposição de forças o “impulso criador da história”¹⁵

Esse ponto de vista é reforçado no confronto que faz com a ciência experimental, Ele observa que na perspectiva dialética a compreensão dos processos históricos não pode ser obtida a partir de análise isolada das suas distintas partes, mas a partir da visão do *todo*, sendo essa uma concepção inteiramente diferente do método científico que busca, através de uma relação de causalidade, compreender o comportamento dos fenômenos prescindindo de uma concepção do *todo*, ou seja, “a importância da dialética na compreensão dos processos históricos deriva exatamente do fato de que a história (...) não pode ser reconstituída a partir da análise isolada da multiplicidade de fatos que a integram” (FURTADO, 1964, p. 15-16).

Na introdução de *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (1961), obra que representa a primeira condensação do seu pensamento teórico, Furtado admite a influência de diferentes correntes do pensamento econômico de sua época: o marxismo estimulou a atitude crítica e inconformista, a economia clássica serviu para impor a disciplina metodológica e o pensamento keynesiano favoreceu

¹⁵ Veiga (2013) sugere uma insatisfação do autor com o pensamento dialético que o levou a mudanças na sua reflexão sobre a ideia de desenvolvimento causando certas ambiguidades. VEIGA, J. E. *Dialética e Desenvolvimento em Furtado. Revista Movimento Sociais e Dinâmicas Espaciais*. Recife, v. 2, n. 2, 2013. Esse debate não cabe no presente trabalho sendo o que nos interessa é o que há de central nas ideias de Furtado.

melhor compreensão do papel do Estado na economia. Essa orientação do seu pensamento encontra substância na comparação entre o modelo abstrato e o modelo histórico que norteia a discussão da teoria do desenvolvimento, elaborada por Furtado (2000a) em *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*.

4.1 A Concepção de Celso Furtado sobre Estrutura e Mudança Estrutural

Feitas essas breves considerações sobre o método (histórico-indutivo) podemos avançar agora para o segundo plano da abordagem furtadiana: o enfoque estrutural, que remete às noções de estrutura e de mudança estrutural. Essa discussão se torna útil para esclarecer o sentido econômico e o uso que se faz dos termos *estrutura* e *mudança estrutural* neste trabalho. Isto porque, a literatura econômica nos revela que existem muitos empregos para esses termos, alguns com significado claro em relação ao contexto aplicado, enquanto outros são vagos ou mesmo imprecisos.

No entanto, o uso mais comum do termo *estrutura* na teoria do desenvolvimento e na história econômica refere-se à importância relativa dos setores da economia em termos de produção e uso de fatores, daí porque a industrialização é vista como processo difusor da mudança estrutural (SYRQUIN, 1988). Daí que o esforço de compreensão do papel da mudança estrutural no processo de desenvolvimento requer um entendimento dos fatores reais que movem a economia, em vez de pressupor condições subjacentes como determinantes do resultado – mudança estrutural.

Foi o estudo comparativo de problemas semelhantes condicionados por diferentes situações históricas em contextos nacionais específicos que estimularam Furtado a adotar progressivamente o enfoque estrutural dos problemas econômicos. Conforme assinalamos, estrutura e mudança estrutural são termos recorrentes na literatura econômica, muito embora utilizados em diferentes contextos e com pouca precisão analítica, o que torna necessário clarificar qual o sentido econômico empregado por Furtado e como esses conceitos atendem aos propósitos deste artigo.

Syrquin (1988) considera que a análise da estrutura econômica ocorre em duas variantes. A primeira está preocupada com o funcionamento das economias, seus mercados, instituições, mecanismos de alocação de recursos, geração de renda e sua distribuição etc. Esse tipo de análise caracteriza-se principalmente por uma micro abordagem, solidamente ancorada na teoria econômica com pouca ênfase na história econômica ou em processos de mudanças estruturais de longo prazo.

Em contraste, na segunda variante, ligado a uma abordagem macroeconômica e compatível com a percepção de Furtado (2000a; 2000b), o exame da estrutura econômica relaciona-se com a própria noção de desenvolvimento econômico, entendido como um conjunto interrelacionado de processos de transformação estrutural de longo prazo, portanto de caráter histórico, que acompanham o crescimento e a mudança social.

Em uma “perspectiva macroeconômica”, assinala Furtado (2000a, p. 15), a teoria do desenvolvimento tem como incumbência explicar “as causas e o mecanismo do aumento persistente da produtividade do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e utiliza o produto social”.

A análise do desenvolvimento precisa projetar-se em duas dimensões: no plano das formulações abstratas, “que exige a construção de modelos ou esquemas simplificados dos sistemas econômicos existentes, baseados em relações estáveis entre variáveis quantificáveis e consideradas relevantes” e, no plano histórico, que “abrange o estudo crítico, em confronto com a realidade dada, das categorias básicas definidas pela análise abstrata”, confrontando a “eficácia explicativa” do modelo analítico “com a realidade histórica” (FURTADO, 2000a, p.15).

Assim sendo, o problema metodológico fundamental, consiste em definir nível de generalidade de um modelo abstrato que seja compatível com a realidade histórica, sem invalidar sua eficácia explicativa. De acordo com Furtado, esse problema metodológico assume particular importância no estudo do desenvolvimento econômico por conta de duas condições: a primeira diz respeito à impossibilidade de eliminar o fator tempo ou desprezar a irreversibilidade dos processos econômicos históricos e, a segunda, por não ser possível igualmente ignorar as diferenças de estrutura entre economias de graus distintos de desenvolvimento.

Conforme esclarece Boianovsky (2015, p. 1), “a combinação sugerida por Furtado de estrutura e história baseou-se no uso de modelos econômicos para interpretar estruturas históricas sucessivas, além do desenvolvimento da noção de criatividade como um elo entre estruturas e processos”. E essa compreensão é o que o diferencia, “em alguns aspectos importantes do ‘método estrutural histórico’ geralmente associado a outros autores latino-americanos como Sunkel, Cardoso e Faletto, construído sobre o existencialismo e a dialética”.

Por sua vez Mallorquin (2005, p. 146) esclarece que o compromisso de Furtado é com o “exame exaustivo das condições de existência das relações sociais e legais dos fatores produtivos: posse da terra, formas de acumulação, comportamento dos agentes empresariais e condição política dos atores sociais”, cujas circunstâncias “explicam a ínfima propagação do progresso técnico em direção ao conjunto econômico global”. Ademais, as relações econômicas assimétricas decorrentes desse processo recebem uma “explicação sociopolítica e cultural visando obter uma compreensão global de suas causas e seus efeitos”.

Uma dada realidade social deve ser compreendida como um conjunto estruturado em processo de mudança, cujas relações entre os elementos se verificam por meio de elementos que constituem a “totalidade, cuja forma pode ser descrita mediante regras que traduzem relações entre partes do todo”, uma totalidade determinada por regras econômicas e sociais. Por isso mesmo, “convém não perder de vista que uma estrutura não é mais do que uma das descrições possíveis da forma de um todo,

descrição que projeta luz sobre certos aspectos particulares, deixando outros na sombra”. Além disso, se as relações são estabelecidas como uma sequência de fatos, configura-se então a ideia de *causalidade*, o que permite compreender a realidade social como *um processo* (FURTADO, 2000b, p. 42).

No entanto, Furtado adverte que não obstante o nível de abstração dos modelos econômicos, isso não impede que possam ser concebidos em termos concretos, com relações mais precisas entre variáveis. “Não cabe, portanto, assimilar a *matriz estrutural* de um modelo econômico às estruturas matemáticas, as quais se apoiam em *leis de composição* e podem traduzir-se por uma axiomática” (2000a, p. 95, grifo do autor).

Mas esse cuidado do autor em oferecer inicialmente uma explicação formal parece estar relacionado justamente com o cuidado em tornar mais inteligível a análise das relações entre os fenômenos econômicos (variáveis), quando comparado às relações de um modelo abstrato de caráter a-historicista. Além disso, nos parece que a preocupação de Furtado e tudo indica, da mesma forma que Perroux, residia em oferecer uma expressão quantitativa da mudança estrutural, cujo processo pudesse ser historicamente avaliado.

Na opinião de Mallorquin (2005), a despeito da intenção de Furtado em decifrar os fenômenos econômicos a partir de uma matriz estrutural, sua exposição teórica vai mais além daquela apresentada por Perroux. Primeiro, ao criticar os modelos econômicos devido ao caráter a-histórico, estático e abstrato, que apesar do avanço para versões mais matematizadas pouca eficácia teve como instrumento explicativo da realidade. Segundo, pela distinção que Furtado faz do estruturalismo econômico latino-americano em relação à escola estruturalista francesa¹⁶.

Nas palavras de Furtado (2000a, p. 95-96) o “que se entende por pensamento *estruturalista* em economia não tem relação direta com a escola estruturalista francesa”, sendo que o estruturalismo latino-americano não se baseia somente em “parâmetros econômicos”, o que interage com as características heterogêneas e com a profunda desigualdade social que caracteriza as sociedades subdesenvolvidas. Se do ponto de vista da análise econômica formal Furtado oferecia uma explicação quantitativa para a mudança estrutural, por outro lado, do ponto de vista do processo histórico, fazia referência a parâmetros não-econômicos (não totalmente conhecidos e determinantes no comportamento das variáveis econômicas) cuja natureza podia ser alterada em razão de mudanças sociais.

Uma vez que “os fatores *não-econômicos* (...) integram a matriz estrutural do modelo com que trabalha o economista, aqueles que deram ênfase especial ao estudo de tais parâmetros foram

¹⁶ Trata-se do estruturalismo clássico, caracterizado pelo método rigoroso nas ciências sociais, que surgiu na França por volta dos anos 1950, sob a liderança do antropólogo Claude Lévi-Strauss e outros.

chamados de estruturalistas” cujo trabalho se aproxima da “tradição do pensamento marxista” (FURTADO, 2000a, p. 96), cuja relação fenomênica estabelece a interação relacional entre fatores históricos, sociais, culturais e econômicos, compondo uma totalidade sistêmica. Deduz-se com isso que a análise de cunho estruturalista deve corresponder sempre uma determinada realidade histórica. Além do mais, Furtado (2000a, p. 96), admite que um dos elementos que deram origem ao estruturalismo foi o “pensamento marxista, na medida em que este último colocou em primeiro plano a análise das estruturas sociais como meio para compreender o comportamento das variáveis econômicas”. Consideramos que na epistemologia de Furtado (2000a) o economista deve reunir esforço no sentido de assimilar a realidade econômica a partir dos múltiplos processos sociais sob uma perspectiva histórica.

A análise econômica deve resultar da interação da complexidade social em um volver do processo histórico. Nesse sentido, observa o autor que a interpretação criativa do desenvolvimento econômico latino-americano requer uma “ideia global da realidade econômica” vinculada à “sua realidade histórica” (FURTADO, 2000a, p. 97, grifo nosso). Assim, considera que o “avanço da análise econômica requer a combinação” de enfoques “econômicos e não econômicos”, estabelecendo uma “compreensão do comportamento dos agentes econômicos a partir de contextos perfeitamente definidos” (FURTADO, 2000a, p. 98).

Consideramos que essa compreensão é a mesma de Mallorquin (2005), ao insistir no papel que exerce o institucional e o não econômico na compreensão do processo histórico, o estruturalismo de Celso Furtado vai muito além dos modelos dinâmicos de crescimento, ultrapassando o marco convencional da análise econômica. Silva e Teixeira (2008) também esclarecem sobre essa particularidade da análise estrutural, ressaltando que ao contrário do tipo de abordagem micro e macroeconômica usuais, a análise baseada na mudança estrutural pressupõe que a complexidade da realidade econômica possa ser estudada a partir de um número relativamente pequeno de grupos ou atividades que compõem o sistema econômico e que, portanto, formam a estrutura econômica – ou seja, formam o todo, a totalidade estruturada a que se refere Celso Furtado¹⁷.

Como vimos, o conceito de estrutura presente em Celso Furtado abrange tanto a análise das relações econômicas propriamente ditas quanto das estruturas sociais presentes em dada realidade econômica. Sem perder de vista esse entendimento e o caráter preciso que envolve as relações de uma estrutura, optamos por uma definição que a nosso ver se adequa melhor ao exame dessa categoria econômica, sua relação com o padrão produtivo e o processo de desenvolvimento, na perspectiva que estamos propondo.

¹⁷ Como esclarece Furtado. (2000a. p. 115) “o que se entende por *todo* depende, evidentemente, dos objetivos que da análise”. Assim, a economia mundial, por exemplo, pode representar um todo e neste caso os agentes são as nações ou as economias nacionais. Seguindo esse raciocínio e tomando por base critérios geográficos é possível descer até o nível de uma pequena cidade, tendo sempre em mente que a diversidade de agentes reflete o processo de divisão social do trabalho.

A transformação estrutural, por sua vez, abrange um horizonte mais amplo de mudanças, envolvendo igualmente alterações não conjunturais. Conforme sugere Syrquin (1988, p. 206) a transformação estrutural compreende um conjunto de “processos inter-relacionados de mudanças estruturais que acompanham o desenvolvimento econômico”. Ainda que iniciado na economia, o quadro das mudanças estruturais é muito mais vasto do que parece e os desdobramentos decorrentes, não de amplo alcance e complexidade.

Se entendemos que o desenvolvimento e o subdesenvolvimento são fenômenos históricos que compõem a totalidade capitalista ou, como entendia Frank (1973) que o “subdesenvolvimento é uma criação e recriação do imperialismo”, deduz-se que a orientação da mudança estrutural é singularizada por fatores inerentes a cada economia (arranjos institucionais, dotação de recursos naturais, nível técnico, padrões de comportamento, etc.), porém matizados pelas relações de poder econômico dos centros imperialistas do capital globalizado.

Uma das formas que Furtado (2008) encontrou para expressar essa “dissimetria no processo de transformação” foi o uso de tipologias para indicar as diversas configurações estruturais (agrária, industrial, regional) ao longo do processo histórico da realidade econômica, porém ao desenvolver uma acepção própria de dependência, ao relacioná-la enquanto “um aspecto do processo de desenvolvimento”, aonde o “sistema dependente perde a faculdade de conceber os próprios fins”, observa que os limites de expansão tecnológicas das economias periféricas estariam bloqueados pelas relações interpostas pelas economias centrais.

A noção de mudança estrutural preconizada por Furtado (2000^a; 2008) assume sentido de desenvolvimento e destoa daquela oferecida por Kuznets (1974), cujo sentido de tal alteração vincula-se ao crescimento econômico, particularmente através de processos de industrialização, urbanização e distribuição bens e serviços. Para esse autor, as taxas de crescimento do produto e da população derivam das mudanças perceptíveis nas participações relativas dos três principais setores da economia (indústria, agricultura e serviços) em termos de produto e recursos empregados. Furtado (2009) enfatiza que o crescimento de uma economia subdesenvolvida, constituída por setores com características específicas (desequilibrada no nível de fatores e tecnologia), implica necessariamente somente em modificações estruturais parciais, mantidas heterogeneidades que dificultam uma alteração na totalidade da organização econômica e social.

Syrquin (1988, p. 206), divide o mesmo entendimento, quando observa que “o uso mais comum de estrutura no desenvolvimento e na história econômica refere-se à importância relativa dos setores da economia em termos de produção e uso de fatores”, sendo a industrialização o núcleo central do processo de mudança estrutural. Definindo estrutura como composição de um agregado, esse autor avalia que o vocábulo também se refere a outros tipos de agregados que influenciam o processo de industrialização, tais como a demanda e o comércio.

Em um sentido furtadiano mudança estrutural integra dimensões sociais, tecnológicas, institucionais, culturais, entre outras. Além disso, as mudanças estruturais que ocorrem na economia expõem a população a desafios revolucionários, ao passo que a mera heterogeneidade econômica e social implica em capacidades distintas como recurso para adaptação a essas mudanças (FURTADO, 2008; AIZENMAN; LEE; PARK, 2012).

Quanto ao sentido radical de mudança estrutural estabelecida por Furtado (2008, p.139) vale sua leitura da experiência revolucionária chinesa, algo premonitório e que aproxima este autor, mais do que em outros textos, da percepção epistemológica marxiana. Segundo o autor a “experiência revolucionária da República popular da China (...) é *sui generis* (...) [sendo que] o processo de reconstrução social aí em curso terá projeções planetárias”. Ainda tratando da China e a forma como se observava a ruptura criativa daquela sociedade com o julgo colonial, Furtado (2008, p. 143) observa que a “influência (essencialmente filosófica) de Marx, que se manifesta na percepção dialética da prática social [estimulou] à criatividade social”.

Um aspecto importante da mudança estrutural é a forma como interagem os processos que dão impulso e propagam as modificações no conjunto da economia. Syrquin (1988, p. 206) avalia que “os processos inter-relacionados de mudanças estruturais que acompanham o desenvolvimento econômico são conjuntamente referidos como *transformação estrutural*”. Além disso, as transformações estruturais tendem a ocorrer cada vez mais em níveis desagregados da economia, podendo resultar na criação de novos ramos de atividade (a exemplo do setor de tecnologia da informação e comunicação) e causar desequilíbrios nos mercados e fatores cujos fluxos estão inter-relacionados na estrutura da economia.

A mudança estrutural também guarda relação estreita entre o crescimento de subconjuntos (setores) e as decisões econômicas, as quais podem ser autônomas ou induzidas. O primeiro se trata de uma decisão condicionada, constitui resposta a uma situação dada, em geral provocada pelo mercado. O segundo caso representa uma decisão que visa modificar determinada situação social. Conforme destaca Furtado (2000a, p. 113-114), as decisões mais importantes na ótica do desenvolvimento são aquelas “relacionadas com a alocação, em função de um horizonte temporal, do produto não destinado ao consumo imediato e que deve ser utilizado para expandir a capacidade produtiva”, ou seja, as decisões de expansão da produção utilizando-se o capital previamente acumulado.

Partindo dessa premissa e à luz das elaborações de Furtado, nosso entendimento é que a mudança estrutural compreende um conjunto de modificações na composição dos ramos e setores que formam a base da estrutura produtiva de determinada economia, seja ela nacional ou regional. Logicamente essas modificações devem ser consideradas em relação ao tempo e ao espaço, manifestando-se por intermédio de diferentes elementos, tais como volume de investimento; arranjos

institucionais específicos; ampliação da produção em determinados ramos e setores que em geral atendem as novas exigências de mercado; assim como e, principalmente, pela projeção criativa e associativa que possa se estabelecer em uma certa sociedade.

Como vimos, alcançar o desenvolvimento pressupõe mudança estrutural, que se materializa não somente por maior modernização da estrutura produtiva, o que implica necessariamente em maior preponderância do setor industrial, o qual tende a responder por um maior dinamismo econômico, por meio de crescentes aumentos de produtividades e agregação de valor, como também por uma projeção organizativa na sociedade, tanto em termos associativos crescentes, quanto na generalização de capacidade inovadora e criativa.

4.2 Dependência e Desenvolvimento em Celso Furtado

As relações entre estrutura e mudança estrutural anteriormente assinaladas, direcionam a discussão para outro problema histórico que nos situa a abordagem furtadiana, o da relação entre dependência e desenvolvimento ou subdesenvolvimento no caso das economias periféricas. Essa discussão compreende a dinâmica sobre como as alterações são engendradas nas diferentes estruturas produtivas dependentes.

Considerando que o desenvolvimento econômico em si é um processo histórico de mudança estrutural, sua compreensão remete à ideia de complexidade. Consonante à explicação de Medeiros (2013), os conceitos de desenvolvimento e progresso são empregados para descrever objetivamente a direção do movimento de uma determinada estrutura, onde a complexidade é a ideia-chave para compreender tal dinâmica. Assim, uma “dada estrutura (totalidade) é objetivamente superior, ou *mais desenvolvida* (...) caso seja constituída por um maior número de componentes *específicos* (...) ou (...) mais complexos (MEDEIROS, 2013, p. 45).

Partindo desse critério, podemos concluir que desenvolvimento “significa o *reconhecimento objetivo* de um aumento no grau de complexidade dos complexos constitutivos de um objetivo estruturado”. Assim, quando nos referimos ao desenvolvimento de um país, região ou sociedade, estamos falando sobre “o grau de desenvolvimento/complexidade de suas esferas constitutivas: economia, política, cultura, instituições, etc.” (BONENTE, 2016, p. 46).

Furtado (2000b, p. 22), ao que tudo indica, tinha compreensão semelhante. Para ele “desenvolvimento possui pelo menos três dimensões: a do incremento da eficácia do sistema social de produção, a da satisfação de necessidades elementares da população e a da consecução de objetivos a que almejam grupos dominantes de uma sociedade”. Ancorado nesses pressupostos mais gerais que orientaram a ideia de desenvolvimento, Furtado busca novos elementos de convicção na formulação teórica de outros autores (como List, Marx, Keynes, Schumpeter, Perroux, entre outros), cuja reflexão, direta ou indireta sobre o problema do desenvolvimento, contribui para uma percepção da

realidade econômica como decorrente de um processo social e histórico que provoca alterações estruturais.

Partindo dessa reflexão, a concepção de desenvolvimento de Furtado funda-se na evolução das forças produtivas, conjugando dois fatores interdependentes: inventividade (progresso tecnológico) e acumulação de capital. Dessa maneira, fixa o conceito de desenvolvimento como “um processo de transformação (...) que engloba o conjunto de uma sociedade [com] (...) métodos produtivos mais eficazes e (...) aumento do fluxo de bens e serviços finais à disposição da coletividade” (FURTADO, 2000b, p. 41).

Essa definição conduz a distinção de desenvolvimento em relação ao crescimento econômico, partindo de uma crítica às noções convencionais que supõem que desenvolvimento seja simplesmente o resultado do aumento do fluxo de renda *per capita*. De acordo com Mallorquin (2005), essa preocupação em diferenciar os dois conceitos já refletia em parte a transição do debate teórico dos anos 1960, como resultado das críticas em relação aos objetivos sociais esquecidos pelo discurso desenvolvimentista. É essa diferenciação que remete a ideia de complexidade.

Para Furtado (2000a, p. 102), “o conceito de desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, superando-a” e, por essa definição, desenvolvimento envolve “crescimento de um conjunto de estrutura complexa” a qual, por sua vez, não se restringe a uma questão de nível tecnológico. Essa complexidade estrutural traduz de fato “a diversidade das formas sociais e econômicas engendradas pela divisão do trabalho social”. Para Furtado (2000b) a expansão do capitalismo mundial industrial por meio da ampliação dos circuitos comerciais foi o eixo que pavimentou a formação de um sistema de divisão internacional do trabalho, induzindo diferentes estruturas econômicas periféricas e especialização de suas economias em produtos primários como contrapartida do acesso aos mercados de produtos industrializados.

Como consequência dessa propagação da acumulação industrial, o sistema capitalista foi se estruturando de forma desigual, “na polaridade centro-periferia, desenvolvimento-subdesenvolvimento, dominação-dependência” sendo esse um processo essencialmente histórico, o que condicionaria a evolução subsequente das estruturas do próprio sistema (FURTADO, 2000b, p. 75; 2008).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória econômica recente do Brasil e no geral dos países da América Latina aponta para uma posição muito distinta daquela prevalecente durante a fase de crescimento para dentro e que ousou estabelecer as bases de um padrão reprodutivo industrial periférico. A transição das economias da periferia do capitalismo para um novo ciclo de acumulação, a partir dos anos 1980 ensejou a uma série de ajuste econômicos orientados para o mercado, envolvendo abertura financeira e comercial e

uma nova estratégica inserção na economia internacional, com impactos diretos sobre as estruturas produtivas das economias nacionais e subnacionais.

Submetidas a intensas mudanças tecnológicas e a novas relações econômicas, as economias nacionais e subnacionais tiveram suas bases produtivas reestruturadas, o que veio a configurar uma regressão em suas estruturas industriais, fenômeno que tem sido amplamente discutido no Brasil nos termos de uma desindustrialização da economia. No entanto, a análise do ponto de vista histórico e estrutural das consequências desse processo para trajetória de desenvolvimento do Brasil e das suas diferentes regiões ainda vem recebendo pouca atenção.

Como foi vislumbrado pelas primeiras formulações clássicas sobre desenvolvimento, a vigência de um determinado padrão produtivo e os fatores que condicionam sua mudança e dinâmica econômica são inerentes ao próprio desenvolvimento econômico, daí a importância e atualidade dos aportes teóricos estruturalistas e da dependência. Mais ainda, a validade de se resgatar alguns ensinamentos de Celso Furtado, particularmente ao que remete à necessidade de um projeto nacional de desenvolvimento, capaz de conduzir uma mudança estrutural qualitativa, no sentido de uma ruptura com atual padrão reprodutivo ou, se quiser, modelo econômico, no qual o Estado assumia maior protagonismo na condução das políticas econômicas, integradas a uma crescente participação social e de expansão criativa e inovadora.

Nesse sentido, o atual padrão primário exportador que se estabeleceu no Brasil, principalmente a partir da década de 1990, exibe como traços distintivos, uma grande heterogeneidade tecnológica, acentuadas diferenças na produtividade do trabalho, baixa geração de empregos criativos e inovadores, com reduzida internalização da renda gerada pela atividade produtiva, características essas que reforçam uma típica estrutura econômica subdesenvolvida e dependente, conforme também foi assinalado por Furtado (2000a, 1983; 2008).

A heterogeneidade estrutural, projetada pela dinâmica irregular de expansão e acumulação do capital, que caracteriza o subdesenvolvimento sublinhado por Furtado (2000b) como “a conformação de sociedades em que relações externas assimétricas, que geram dependência, articulam-se internamente com o sistema de dominação social”. O subdesenvolvimento seria então um produto da expansão do capitalismo mundial, cujo aumento da procura global por produtos primários, como suprimento para a marcha da industrialização nos países cêntricos, aumentou a produtividade dos países da periferia mediante especialização das estruturas produtivas.

Entretanto, ao contrário das críticas direcionadas ao estruturalismo cepalino, Furtado não entendia subdesenvolvimento como uma etapa ou fase do desenvolvimento ou mesmo como um fenômeno isolado do sistema econômico capitalista. Compreendia, isto sim, como um processo histórico que se manifesta sob formas variadas nas economias periféricas, podendo comportar determinadas fases de crescimento econômico sem, no entanto, diminuir o grau de dependência

externa e de heterogeneidade estrutural interna, apontadas como suas características essenciais. Assim, o (sub)desenvolvimento repousa na dialética segundo a qual “o controle do progresso tecnológico e a possibilidade de impor padrões de consumo, em certas economias, passa a condicionar a estruturação do aparelho produtivo de outras, as quais se tornam dependentes” (FURTADO, 2000a, p. 258).

As relações de dependência que são projetadas nas estruturas de dominação social também configuram, por outro lado, um mosaico de padrões produtivos cuja organização estabelece relações complexas e finalidades reprodutivas específicas. Assim, o conjunto econômico nacional, sofre ação permanente de uma multiplicidade de fatores sociais e institucionais, que requer uma abordagem econômica não convencional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Orgs.). **A Economia do Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto / Centro Internacional Celso Furtado, 2010.
- AIZENMAN, J., LEE, M.; PARK, D. The Relationship between Structural Change and Inequality: a conceptual overview with special reference to developing Asia. ADBI Working Paper 396. Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2012. Disponível em: <http://www.adbi.org/workingpaper/2012/11/13/5332.structural.change.inequality.dev.asia/>
- AMSDEN, A. H. **A Ascensão do “Resto”: os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.
- BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento da CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- BOIANOVSKY, M. Between Lévi-Strauss and Braudel: Furtado and the historical-structural method in Latin American political economy. *Journal of Economic Methodology*, vol. 22, n. 4, pp. 413-438, 2015.
- BONENTE, B. I. Desenvolvimento em Marx e na teoria econômica: por uma crítica negativa do desenvolvimento capitalista. Rio de Janeiro: EDUFF, 2016.
- CARDOSO, Fernando Henrique. As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento. Petrópolis: Vozes, 1993.
- CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica (6ª edição). Rio de Janeiro: Zahar, 1981 [1971].
- CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- CRUZ, S. C. V. **Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia**. São Paulo: Unesp, 2007.
- DUPAS, Gilberto. Atores e poderes na nova ordem global. São Paulo: Editora UNESP, 2005.
- FONSECA, P. C. D. Celso Furtado e o estruturalismo como método. In: SAES, Alexandre; BARBOSA, Alexandre. Celso Furtado e os 60 anos de Formação econômica do Brasil. São Paulo: Sesc/BBM, p. 225-235, 2021.
- FURTADO, C. **Dialética do Desenvolvimento**. Fundo de Cultura: Rio de Janeiro, 1964.
- _____. **Criatividade e Dependência na Civilização Industrial**. Rio de Janeiro; Paz e Terra, 1978.
- _____. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto / Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

- _____. **Formação Econômica do Brasil**. 27^a ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1998.
- _____. Intra-country discontinuities: towards a theory of spatial structures. **Social Science Information**, Londres, n. 6, p. 7-16, 1967.
- _____. **Introdução ao Desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. 3^a ed. revista pelo autor. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2000b.
- _____. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. 6^a ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1983.
- _____. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Paz & Terra, 2000.
- _____. Criatividade e dependência na civilização industrial. São Paulo: Companhia das letras, 2008.
- HARVEY, D. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.
- HUNT, E. K. História do Pensamento Econômico. 10^a ed. - Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- KRUGER, J. J. **Productivity and Structural Change: A Review of the Literature**. **Journal of Economic Surveys**. Vol. 22, No. 2, pp. 330–363, 2008.
- KUZNETS, S. **Teoria do Crescimento Econômico Moderno: taxa, estrutura e difusão**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.
- LIST, G. F. **Sistema Nacional de Economia Política: a defesa do trabalho contra as pretensões do capital**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- LOVE, Joseph L. A construção do Terceiro Mundo. Teorias do subdesenvolvimento na Romênia e no Brasil. Tradução de Patricia Zimbres. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- MALLORQUIN, C. **Celso Furtado: um retrato intelectual**. São Paulo: Xamã; Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- MANDEL, E. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- MARINI, R. Desenvolvimento e dependência. In: TRASPADINI, R.; STEDILE, J. P. **Ruy Mauro Marini: Vida e Obra**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.
- MARX, K. O Capital: crítica da economia política - L I, Vol. I e II. 15^a ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.
- MATTICK, P. **Marx & Keynes: os limites da economia mista**. Lisboa: Antígona, 2010.
- MEDEIROS, C. A. Globalização e a Inserção Internacional Diferenciada da Ásia e da América Latina. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (organizadores). **Poder e dinheiro**. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.
- PINTO, A. A Concentração do Progresso Técnico e de seus frutos no Desenvolvimento latino-americano. **El Trimestre Económico**, n. 125, Vol. XXXII ene./mar. 1965.
- PRADO, E. F. S. **Economia, Complexidade e Dialética**. São Paulo: Plêiade, 2009.
- RICARDO, D. **Princípios de Economia Política e Tributação**. São Paulo: Nova Cultural, 1996 [1827]. (Coleção Os Economistas).
- RODRIGUEZ, Octavio. O estruturalismo latino-americano. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- SANTOS, Theotônio dos. The structure of dependence. *American Economic Review*, v. 60, n. 2, p. 231-236, 1970.
- _____. Lições de nossa história. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, São Paulo, n. 30, p. 19-32, out. 2011.
- SILVA, E. G.; TEIXEIRA, A. A. C. **Surveying Structural Change: seminal contributions and a bibliometric account**. *Structural Change and Economic Dynamics*, n. 19, 2008, pp 273–300.
- SMITH, A. **A Riqueza das Nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Nova Cultural, 1996. Vol. I (Coleção Os Economistas).
- SYRQUIN, M. **Patterns of Structural Change**. In: H. Chenery & T. Srinivasan (editores), *Handbook of Development Economics*, Vol. 1 of *Handbook of Development Economics*. Elsevier, 1988. Cap. 7, pp. 203–273.