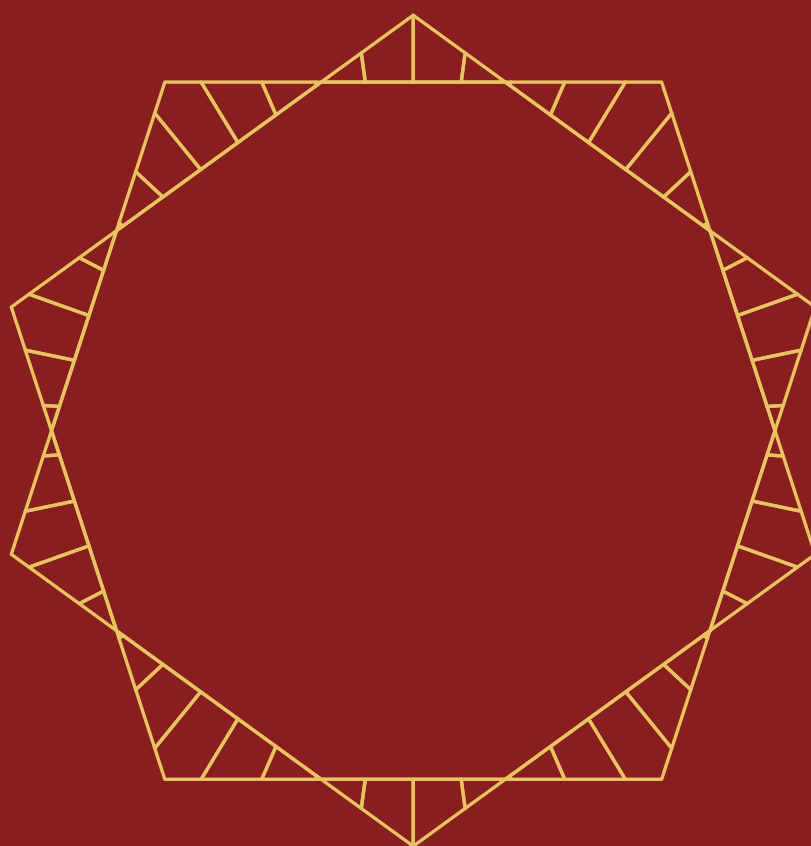


# CÁTEDRA CELSO

# FURTADO

REVISTA ELETRÔNICA

Vol. 1. Nº 1.



**Abril de 2023**

## Corpo Editorial

### Raimundo Pires Silva

Engenheiro agrônomo. Doutor em desenvolvimento territorial e meio ambiente. Coordenador da Cátedra Celso Furtado.  
rsilva@fespsp.org.br

### Tomás Braga E Braga

Sociólogo e economista. Mestre em desenvolvimento regional e políticas públicas. Pesquisador da Cátedra Celso Furtado.  
tbraga@fespsp.org.br

### Contato

Rua General Jardim, 522,  
Vila Buarque, São Paulo.  
SP 01223-010  
73 9 99484735

# CÁTEDRA CELSO FURTADO

## Revista Eletrônica

Vol. 1. Nº 1. Abril/2023

A Cátedra Celso Furtado constitui-se como um núcleo de reflexão, estudos e formação em torno de temas contemporâneos do desenvolvimento nacional, consoante com as teses de Celso Furtado, um dos mais relevantes intelectuais brasileiros do Século XX. As atividades abrangem, ainda, processos de integração acadêmica; parcerias institucionais e cooperação com outras instituições afeitas ao tema, no Brasil e no exterior; e interlocução com a sociedade civil.

A partir desta missão, publica-se esta revista no intuito de fomentar reflexões e estudos consoantes com a visão de desenvolvimento econômico como um processo inerentemente social e histórico.



**FESPSP** | **90** ANOS

FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DE SÃO PAULO

# CÁTEDRA CELSO FURTADO

REVISTA ELETRÔNICA

## SUMÁRIO

### ARTIGOS

- Prefácio Celso Furtado 3  
Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo
- O Novo Arcabouço Fiscal e a Velha Disputa pela Captura do Estado 9  
Tomás Braga e Raimundo Pires Silva



**FESPSP** | **90** ANOS

FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DE SÃO PAULO

# A Importância de Roberto Simonsen

Luis Gonzaga de Mello Belluzzo\*

Na Formação Econômica do Brasil, Celso Furtado define uma perspectiva teórica pouco usual para guiar a sua investigação. Ela é construída da forma mais recomendável nas chamadas ciências sociais, ou seja, pelo processo lógico-histórico de constituição do objeto. Furtado executa com maestria o método que o professor João Manuel Cardoso de Mello chamou de “estudo da dinâmica das estruturas”. O ponto de partida da investigação é a economia brasileira já em processo de industrialização. Como em Marx, são as formas mais avançadas que “explicam” as pretéritas e não o contrário. Na mesma linha, Furtado rejeita as abstrações típicas do economicismo ao estabelecer a conexão entre as relações sociais de produção, o estágio das forças produtivas e as formas de poder político que definem uma determinada etapa histórica, entendida como uma totalidade em movimento.

Começo com uma reflexão de outro mestre, o professor Fernando Novaes. Diz ele, em seu livro de ensaios Aproximações, que “embora seja um lugar-comum afirmar que o Brasil é fruto da colonização europeia, nem sempre se levam na devida conta todas as implicações envolvidas nessa assertiva.” (1).

Adam Smith incorreu no vício da má abstração, típica dos economistas, ao reduzir o mercantilismo a uma lamentável confusão entre

riqueza e acumulação de ouro e prata mediante políticas protecionistas de comércio exterior. Nada mais falso. As invectivas de Smith exprimiam a necessidade de justificar, no final do século XVIII, o caráter “natural” do mercado auto-regulado e as vantagens de se desvencilhar o comércio exterior da tutela do Estado.

Na etapa mercantil do capitalismo, prevalecia, sim, o “artificialismo” da política. Cabia ao Estado nacional manter a operação do sistema colonial. Isto incluía fomentar o tráfico de escravos e a escravidão nas colônias e, ao mesmo tempo, criar as condições para a liberação da mão de obra na metrópole; garantir a expansão do mercado nacional, protegê-lo da incursão hostil de outros Estados rivais, combinar a centralização tributária com o provimento - mediante a acumulação de reservas monetárias - da oferta adequada de crédito para o financiamento da dívida pública e, assim, dar curso à expansão da manufatura doméstica.

No capítulo sobre a “acumulação primitiva” em O Capital, Marx aponta as características centrais do regime de transição entre a economia feudal e o capitalismo: “As diversas fases da acumulação primitiva têm seu centro, numa ordem cronológica mais ou menos

\* Economista e Professor Emérito da Unicamp

1 Novaes, Fernando. Aproximações, Estudos de história e Historiografia. Cosac Naify, São Paulo, 2005.

precisa, na Espanha, em Portugal, Holanda, França e Inglaterra. É aqui, na Inglaterra, onde no final do século XVII se resumem e sintetizam sistematicamente no sistema colonial, a dívida pública, o moderno sistema tributário e o protecionismo. Estes métodos se baseiam, como ocorre no sistema colonial, na mais avassaladora das forças. Todos eles se valem do poder do Estado, ou seja, da força concentrada e organizada da sociedade, para acelerar a passos agigantados o processo de transformação do regime feudal de produção no regime capitalista”. (2)

Foram, na verdade, diversas as formas assumidas pela expansão mercantil ultramarina no Novo Mundo, assim como suas trajetórias e resultados. Furtado ao discutir os Fundamentos Econômicos da Ocupação Territorial faz uma constatação tão decisiva quanto chocante em sua simplicidade. O leitor desavisado corre o risco de deixar escapar a consequências e implicações desse achado aparentemente banal. Furtado diz que a empresa colonial espanhola, dominada pela exploração mineira, determinou a decadência da economia da metrópole. “Fora da exploração mineira, nenhuma outra empresa econômica de envergadura chegou a ser encetada”. (Já eram então perceptíveis os efeitos nefastos do que, mais tarde, seria conhecido como o mal holandês, ou seja, o entorpecimento da empresa produtiva e da manufatura pelas comodidades da acumulação de riqueza monetária estéril.)

O empreendimento açucareiro português teria fracassado, houvesse a Espanha explorado suas terras férteis e mais próximas da Europa. Apoiado na cooperação com a Holanda e sua poderosa engrenagem comercial e financeira, Portugal chegou ao limiar do século XVII gozando de invejável prosperidade. Fernand Braudel, em sua obra magna, *Civilização Material e Capitalismo*, refuta a tese defendida por alguns estudiosos que viam a Holanda como uma ilha de liberdades mercantis cercada de monopólios e mão-de-obra escrava por todos os lados. Braudel sustenta que “a Holanda não escapa ao espírito de seu tempo. Toda a sua atividade estava marcada pelo monopólio de fato. ..Todas as colônias da Europa eram consideradas campos de caça, submetidos ao Exclusivo Metropolitano”.(3)

Os rumos - sucessos e fracassos - da aventura colonial ibérica nas Américas não podem ser apartados das transformações e vicissitudes decorrentes dos conflitos e rivalidades entre os Estados Nacionais metropolitanos. A absorção de Portugal pela Espanha e a guerra com a Holanda determinaram o fim da cooperação virtuosa. Suas consequências foram muito além da invasão holandesa no nordeste brasileiro. Expulsos do Brasil, os holandeses dariam início à exploração açucareira, em grande escala, no Caribe, o que iria afetar profundamente os preços e a rentabilidade do empreendimento português no Brasil. Furtado reconhece que “o principal acontecimento da história americana no século XVII foi, para o Brasil, o surgimento

2 Marx, K, *El Capital*, vol I, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Ayres, 1966

3 Braudel, Fernand, *Civilization, materielle, Économie e Capitalisme*, XV-XVIII siècle, tomo 2, *Les Jeux des Exchanges*, Armand Colin, Paris 1979.

de uma poderosa concorrente no mercado de produtos tropicais”.

Ademais, o prolongado conflito entre a França e a Inglaterra no século XVII ensejou o desenvolvimento “uma etapa nova na história da América.” As colônias de povoamento da Nova Inglaterra na América do Norte constituíram uma forma de ocupação territorial e de exploração econômica distinta dos padrões impostos pela expansão colonial ibérica. “Dirigida de dentro para fora, produzindo para o mercado interno, sem separação entre as atividades destinadas à exportação e aquelas ligadas ao mercado interno”, a economia do norte dos Estados Unidos estava em flagrante contradição com os princípios da economia colonial. Isto não teria sido possível sem a articulação com a próspera economia de agricultura tropical das Antilhas, submetida às dificuldades de abastecimento e de meios de transporte marítimo, provocadas pelo conflito entre a França e a Inglaterra.

A vitória da manufatura inglesa e de sua burguesia foi, sem dúvida, fruto das políticas mercantilistas executadas por um Estado forte e centralizador. Mas, ao nascer das entranhas do mercantilismo, a Revolução Industrial desferiu o golpe de morte no sistema colonial. Na posteridade, a Inglaterra exerceria a sua hegemonia sob as normas do livre comércio, ou seja, conforme os interesses do seu monopólio industrial.

Merece especial atenção a análise de Furtado

sobre as consequências da Revolução Industrial no Brasil e nos Estados Unidos. Ele mostra como a divisão internacional do trabalho desenhada pela Inglaterra suscitou avanço do capitalismo industrial no nordeste dos Estados Unidos. O desenvolvimento econômico americano na primeira metade do século XIX estava amparado em uma articulação singular: as exportações do algodão produzido com trabalho escravo nas terras do sul para a indústria têxtil inglesa financiavam as políticas protecionistas e industrialistas patrocinadas pelo Estado e estimulavam o ingresso de capitais de empréstimo atraídos para o financiamento da infra-estrutura de transportes americana, primeiro os canais e depois as ferrovias.

O Brasil foi apanhado pelas rápidas transformações do final do século XVIII e princípios do XIX em plena crise da economia da mineração, com as exportações em queda e, conseqüentemente, com a redução do fluxo de renda. Apesar da abertura dos portos e das tentativas modernizadoras, a primeira metade do século XIX foi marcada pela decadência econômica, só estancada quando o café rearticulou os nexos econômicos do Brasil com o exterior.

João Manuel Cardoso de Mello no clássico “O Capitalismo Tardio” diz que na América Latina a Revolução Industrial traz consigo o início da crise das economias coloniais. Não destrói seu fundamento último, o trabalho compulsório, mas



tão-somente estimula decisivamente a ruptura do Pacto Colonial e a constituição dos Estados Nacionais. Isto significa, diz Cardoso de Mello, também a queda do binômio monopólio de comércio/dominação política metropolitana, o que abriria inteiramente os mercados latino-americanos ao capital industrial inglês. No entanto, “a história latino-americana deixa de ser reflexa e o industrialismo livre-cambista teve, no máximo, força para assestar baterias contra o tráfico negreiro e usar toda a sorte de pressões, mas foi impotente, em si mesmo, para fazer valer seus objetivos.” (4)

Os capítulos da Formação Econômica do Brasil que tratam da transição para o trabalho assalariado apontam para algumas questões cruciais que irão, em boa medida, determinar o desenvolvimento da formação sócio-econômica brasileira, mesmo depois de superado o modelo-primário exportador e iniciado o processo de industrialização.

A instabilidade das economias coloniais - do açúcar do nordeste à mineração do ouro nas Gerais – provocava, nos períodos de decadência, a regressão dos produtores para a economia de subsistência nas propriedades dos grandes latifundiários ou em minifúndios que produziam para o autoconsumo. Esse movimento estruturalmente defensivo iria dificultar, com a extinção do tráfico em meados do século XIX, o abastecimento de mão-de-obra à economia cafeeira em expansão. O problema seria solucionado no final do século com a imigração.

Aqui começam a prevalecer as características estruturais e dinâmicas do que Wilson Cano chamou de complexo cafeeiro. A economia exportadora de trabalho assalariado e, portanto, obrigada à rápida monetização das relações econômicas, era capaz de induzir efeitos “virtuosos” internos, como a construção da infraestrutura de transportes, a urbanização e seus serviços, o desenvolvimento de algumas indústrias de bens de consumo.

A densidade de relações intra-setoriais criadas pela expansão do complexo cafeeiro criou a possibilidade da multiplicação da renda monetária a partir das receitas das exportações e, ao mesmo tempo, o risco de crises de balanço de pagamentos, quando os termos de troca se tornavam desfavoráveis, fenômeno recorrente que suscitou as políticas de defesa do preço do café. “O complicado mecanismo de defesa da economia cafeeira funcionou com relativa eficiência até fins do terceiro decênio deste século” (do século XX), diz Furtado.

Ao impulsionar artificialmente a produção cafeeira e sustentar os seus preços no final dos anos 20, em meio a uma conjuntura internacional de liquidez abundante e especulação com estoques de matérias primas, os mecanismos de defesa ajudaram a aprofundar o colapso dos preços, a superprodução e a violenta contração da renda deflagrados pelo crash de 1929. Diante das características do complexo cafeeiro, a grande depressão dos anos 30 e o colapso do comércio

4 Cardoso de Mello, J.M. O Capitalismo Tardio. Brasiliense, São Paulo, 1982.

mundial praticamente impuseram a política de defesa da renda interna, mediante o financiamento dos estoques de café com crédito doméstico. “Ao manter-se a procura interna com maior firmeza do que a externa, o setor que produzia para o mercado interno passa a oferecer maiores oportunidades de inversão que o setor exportador. Cria-se, em consequência uma situação praticamente nova na economia brasileira, que era a preponderância do setor ligado ao mercado interno no processo de formação de capital.”

Furtado estabelece uma distinção entre o crescimento da produção industrial induzida pelo crescimento das exportações e a industrialização substitutiva de importações, enquanto processo de diversificação da indústria “capaz de autogerar a demanda”. Isto supõe, diz ele, a instalação das indústrias de equipamentos e outras cujo produto fosse absorvido pelo próprio setor industrial e demais atividades produtivas.

Assim, Celso Furtado define as condições histórico-estruturais - as possibilidades e limitações - do processo brasileiro de industrialização por substituição de importações, que avançou com uma forte participação do Estado, vez por outra açoiado por crises de balanço de pagamentos.

Durante todo o pós-guerra, até a crise da dívida externa de 1982, o Brasil manteve um ritmo acelerado de crescimento econômico. Entre 1947 e 1980 o PIB cresceu em média 7,1%,

uma marca não igualada, no período, nem mesmo pelo Japão ou pelos celebrados Tigres asiáticos. As críticas à industrialização brasileira concentraram-se na denúncia de uma suposta tendência à autarquia, à ineficiência, à falta de competitividade externa e à estatização. Estes, diziam os detratores, eram males congênitos do processo de substituição de importações. É bom notar que muita gente já havia apontado a exaustão do chamado “modelo de substituição de importações”, sublinhando, aliás, alguns desafios importantes que estavam presentes em sua dinâmica: 1) a criação dos instrumentos e instituições de mobilização da “poupança” doméstica, particularmente para suportar o financiamento de longo prazo; 2) a reestruturação competitiva e a modernização organizacional da grande empresa de capital nacional e de suas relações com o Estado; 3) a constituição do que Fernando Fajnzylber chamava de “núcleo endógeno de inovação tecnológica”. Os ciclos de crescimento e desaceleração da economia brasileira ao longo dos últimos vinte anos mostram uma tendência preocupante: a partir do início dos anos 80 as taxas médias de crescimento caem sensivelmente, as flutuações tornam-se mais intensas e os surtos de expansão são mais curtos. O debate atual sobre o desenvolvimento brasileiro está concentrado em demasia sobre as políticas macroeconômicas de curto prazo, em prejuízo de das investigações que tomem



como guia a “dinâmica das estruturas”, ou seja, as transformações financeiras, tecnológicas, patrimoniais e espaciais determinadas pela interação entre o centro hegemônico e as estratégias nacionais de “inserção” das regiões periféricas.

Hoje essas transformações são impulsionadas pelo jogo estratégico entre o “pólo dominante” - no caso a economia americana, sua capacidade tecnológica, a liquidez e profundidade de seu mercado financeiro, o poder de seignorage de sua moeda - e a capacidade de “resposta” dos países em desenvolvimento às alterações no ambiente internacional.

É desnecessário dizer que as economias periféricas dispõem de estruturas e trajetórias sociais, econômicas e políticas muito dessemelhantes, o que dificulta para umas e facilita para outras a chamada “integração competitiva” nas diversas etapas de evolução do capitalismo. Assim, por exemplo, o sucesso do Brasil, até o início dos anos 80, desencadeou a crise que iria provocar o seu reiterado “fracasso” na tentativa de se ajustar às novas condições internacionais. No pólo oposto, o fracasso chinês até os anos 80 propiciou condições iniciais mais favoráveis para o sucesso das reformas empreendidas a partir de então.



# O Novo Arcabouço Fiscal e a Velha Disputa pela Captura do Estado

Tomás Braga\*

Raimundo Pires Silva\*\*

Após cerca de 90 dias desde sua posse, o governo Lula, na figura de seu ministro da fazenda, Fernando Haddad, apresentou aquilo que talvez seja a sua mais antecipada medida até aqui: seu plano de regulação fiscal. Chamado de arcabouço, o conjunto de medidas que visa explicar e regular os gastos do governo para os próximos anos é o substituto do antigo Teto de Gastos do governo Temer, mantido (ou não) durante o governo Bolsonaro. Este artigo busca uma análise crítica e histórica do cenário que levou à instituição do antigo Teto de Gastos que, com a eleição de Lula pelo terceiro mandato, vencendo nas urnas o projeto ultraliberal de Temer-Bolsonaro, traz à tona a difícil missão de oferecer à sociedade um novo conjunto de regras que norteie o tipo e a quantidade de gastos que o governo federal estará apto a exercer nos próximos 4 anos.

É importante a contextualização do momento atual. Muitas análises acabam tratando as medidas como meramente técnicas e a-históricas, como se o presente não fosse consequência direta das ações políticas ocorridas em anos recentes. É essencial lembrar que o Teto Fiscal foi uma das primeiras medidas encampadas pelo governo Michel Temer, cujo início se dá com o processo de impeachment de Dilma Roussef. O PT exercia seu quarto mandato consecutivo na presidência levando adiante um projeto de governo queque, data vênha todas as

críticas corretas das correntes mais à esquerda do espectro político nacional, mantinha no Estado um papel de formulador, executor e organizador de diversas políticas públicas, contrariando interesses do capital especulativo nacional ávido por novas oportunidades de lucro. O antigo teto fiscal foi parte de um conjunto de medidas tomadas na direção do enfraquecimento da capacidade estatal de dirigir a economia e direcionar a utilização dos fatores de desenvolvimento de modo planejado.

Viu-se, no período, para além da âncora fiscal em si, reformas da previdência, trabalhista, do ensino médio e uma aceleração nas privatizações de empresas públicas. A justificativa, em 2016 era a mesma das críticas aos governos petistas desde 2003: O suposto inchaço da máquina pública, a ineficiência do Estado como indutor do crescimento econômico, a adjetivação de “populista” a toda e qualquer medida que privilegia as necessidades das camadas mais pobres na formulação de políticas públicas. Se as críticas eram as mesmas, por que então houve a derrocada do governo Dilma e substituição por um projeto político e econômico derrotado seguidamente nas urnas? A hipótese que aqui se defende é a de que, sendo a economia capitalista permeada por ciclos históricos de expansão e retração, quando houve a crise econômica do subprime em nível global em

\*Sociólogo e Economista. Mestre em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas

\*\*Engenheiro agrônomo. Doutor em desenvolvimento territorial e meio ambiente

2008, o governo brasileiro corretamente optou por medidas anticíclicas de manutenção da atividade econômica. Tais medidas são onerosas aos cofres públicos e visavam a manutenção do emprego e das condições mínimas de vida e consumo até que o novo ciclo de expansão capitalista se iniciasse. Tal retomada do ciclo de expansão teria levado mais tempo do que o esperado (há quem argumente que desde 2008 ele não veio e que a economia mundial anda de lado desde então). O governo Dilma dobrou a aposta nos estímulos estatais para a manutenção e retomada da economia doméstica via desoneração da atividade econômica para diversos setores, relegando à iniciativa privada o planejamento de investimentos, como explicado pela economista Laura Carvalho em seu livro *A Valsa Brasileira* (1).

Não houve sucesso e, com a oposição política derrotada em 2014 disposta a boicotar e derrubar o governo eleito, o caldo ideológico antigoverno, alimentado por mais de uma década na imprensa corporativa e agora vitaminado com medidas congressuais de pautas-bombas, além do cerco da polêmica força tarefa denominada Lava Jato, começa a dar liga. As condições de sustentação política se dissolvem, a popularidade do governo despenca e o rito do impeachment é então sacramentado.

O ultraliberalismo de Paulo Guedes, que sucedeu o governo Temer e aprofundou a dissolução do poder de planejamento econômico estatal, aliado à completa inépcia governamental de Bolsonaro, que deixou de legado distorções fundamentais na distinção e equilíbrio entre os poderes, como o orçamento secreto, oferecem um cenário complexo e extremamente difícil de navegar para o governo eleito. Some-se a isso um presidente do Banco Central de clara orientação ideológica bolsonarista, cujas medidas de manutenção das taxas de juros são criticadas até mesmo por membros da elite econômica brasileira, mas agradam, e muito, os rentistas que ganham dinheiro na especulação de valores fictícios. Esta nova configuração do capitalismo global é muito bem explicada por Ladislau Dowbor em sua obra *A Era Do Capital Improdutivo* (2).

O novo arcabouço fiscal, que livra o Estado da âncora do governo Temer, em que os gastos governamentais não poderiam crescer acima da inflação do ano anterior (não havendo assim crescimento real) por 10 anos renováveis por outros 10, é, sem sombra de dúvidas, um avanço. Oferece novamente margem de investimento em políticas públicas como obras de infraestrutura e manutenção dos programas de distribuição de renda diretos e indiretos que

---

1 Carvalho, Laura. *A Valsa Brasileira. Do boom ao caos econômico*. Todavia. 2018.

2 Dowbor, Ladislau. *A Era do Capital Improdutivo: A nova arquitetura do poder, sob dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta*. Outras Palavras. 2018.,

foram parte da estrutura de sustentação do que houve de mais positivo nos governos Lula e Dilma. Sobre a pergunta de um milhão de dólares: O arcabouço fiscal é bom? A resposta é: depende. Comparando com o antigo teto é um enorme avanço. Comparando com as condições de investimento dos anos pré Temer, é muito pouco, quase nada. A partir das lentes do que restou do capital produtivo brasileiro, principalmente na construção civil, que terá obras de infraestrutura garantidas, geradoras de empregos, renda e tributos, é bom. O arcabouço parece ser pró-cíclico em demasia, com apenas 0,6% de crescimento dos gastos públicos garantidos em épocas de crises, justamente o momento em que as medidas anticíclicas seriam mais necessárias. É possível discutir cada número em si, mas não é esse o intuito do presente artigo. O artigo reforça a necessidade do debate político e ideológico sobre as condições de existência da nova âncora em si, explicitando as dificuldades conjunturais herdadas pelo atual governo Lula e pontuando, publicamente, em todas as esferas, a importância e necessidade de um Estado atuante e autônomo em sua capacidade de orientar o desenvolvimento econômico.

É necessário retirar os temas supostamente técnicos de suas redomas e trazê-los para o campo da disputa política, como tem feito o presidente Lula sobre as taxas de juros e obrigado os especialistas do mercado e explicar suas teorias e abrindo espaço para o

contraditório até mesmo nos veículos tradicionais de mídia. Pesquisa Datafolha recente aponta que 80% dos entrevistados consideram que Lula age bem ao pressionar pela queda da taxa de juros. Esse tipo de formação política, vindo da mais alta autoridade brasileira, em linguagem acessível, é fundamental na construção do diálogo que defenda uma nova maneira de se fazer política e economia.

Os limites de gastos do governo federal, assim como as taxas de juros do Banco Central, precisam virar assunto cotidiano da população brasileira em suas casas, clubes, trabalho e bares de modo que, na próxima discussão sobre estes mesmos ajustes, a correlação de forças, ocupada por uma sociedade mais informada e progressista, permita avanços maiores.

