

# Celso Furtado: Estado e dependência na América latina

*João Victor Machado*

*Ernani de Almeida Silva Junior*

## **Resumo**

O presente artigo tem como objetivo problematizar, a partir das obras de Celso Furtado, como se desenvolveram as formas de dependência na América Latina, à luz do seu processo histórico específico de desenvolvimento capitalista. O autor evolui a partir das formas “tradicionais” de dependência, dado que a articulação e defesa do nível de renda dos países da região, durante o período primário exportador, se sustentavam na defesa de poucos produtos primários, até as “novas” formas de dependência, onde vigora o capitalismo transnacionalizado, com predominância dos fluxos financeiros internacionais, que se refletem na retração das capacidades do Estado de traçar uma rota própria de desenvolvimento para os países da região. O artigo contribui para entender que a dependência muda de forma historicamente, deixando explícita a contradição entre transnacionalização e desenvolvimento nacional, assim como a necessidade da retomada de um projeto nacional para os países sob subdesenvolvimento dependente.

**Palavras-chave:** Celso Furtado; América Latina; Dependência.

## **Abstract**

The present article aims to problematize, from the works of Celso Furtado, how the forms of dependence in Latin America were developed, in the light of their specific historical process of capitalist development. The author evolves from the "traditional" forms of dependency, since the articulation and defense of the income level of the countries of the region during the primary export period were based on the defense of few primary products, even the "new" forms of dependence, where transnational capitalism prevails, with the predominance of international financial flows, which are reflected in the retraction of the State's capacity to draw a proper development route for the countries of the region. The article contributes to understand that dependency changes historically, leaving explicit the contradiction between transnationalization and national development, as well as the need for the resumption of a national project for countries under dependent underdevelopment.

**Keywords:** Celso Furtado; Latin America; Dependency.

## Introdução

O presente artigo tem como objetivo problematizar, a partir das obras de Furtado, como se desenvolveram as formas de dependência na América Latina, à luz do seu processo histórico específico de desenvolvimento capitalista. Do ponto de vista metodológico, o trabalho trata-se de uma revisão teórica, estruturada para ressaltar, especificamente, a construção do autor acerca das “formas” de dependência. Para a fundamentação da análise, parte-se do conceito norteador cepalino/furtadiano de centro-periferia para a compreensão da mutação da dependência dos países periféricos em relação aos centros desenvolvidos.

Além desse conceito norteador, é também necessário enfatizar as raízes epistemológicas e o intuito do método histórico estrutural de Furtado. O método histórico estrutural permite, de maneira não engessada e restrita, como os métodos matemáticos, teorizar sobre os movimentos particulares que agem sobre as estruturas de uma sociedade ao longo do tempo (BIELSCHOWSKY, 2010). Com esta lógica, Furtado, em suas obras, identifica que as evidências históricas determinam que o movimento de dependência se atrelou à heterogeneidade estrutural encontrada nos países latino-americanos.

Para o intuito de caracterizar as formas de dependência e seus mecanismos pontuais nos países da América Latina, cabe compreender, previamente, as relações colocadas por Furtado entre o fenômeno do subdesenvolvimento e dependência, face aos países do centro. Para Furtado (1974) a mensuração do subdesenvolvimento está relacionada ao grau de acumulação do capital utilizado no processo produtivo, assim como ao grau de acesso à bens finais de uma economia. Dessa forma, o autor infere que as relações geradas pela heterogeneidade tecnológica (e suas imposições à produção e acumulação) estão atreladas diretamente às relações externas das economias latino-americanas (Ibid, 1974).

Durante o período primário exportador, a dependência em relação aos centros desenvolvidos se apresentava através do poder exercido por empresas de capital estrangeiro em setores estratégicos, como o dos principais produtos de exportação das economias latino-americanas.

As formas de combate a essa condição se manifestaram através de diversos instrumentos de política fiscal, desde a defesa da produção petroleira pelo Estado, como na Venezuela e no México, até as políticas do Café no Brasil, do Cobre no Chile, e do controle das exportações na Argentina. Essas políticas são marcadas por antagonismos entre as empresas estrangeiras e os Estado nacionais. Após a Segunda Guerra Mundial, esses conflitos vão sendo solucionados através da evolução de mecanismos de cooperação financeira internacional. Entretanto, Furtado

indica que quando as formas de dependência tradicionais vão sendo suplantadas, em concomitância com o desenvolvimento industrial na região, emergem “novas formas”, impulsionadas pela intensificação dos fluxos financeiros internacionais e a predominância da grande empresa transnacionalizada, que retiram a capacidade do Estado de regular e definir os contornos do desenvolvimento nacional.

Além do endividamento externo, o esvaziamento dos poderes do Estado e a dependência tecnológica, Furtado enfatiza o problema crucial da dependência cultural das regiões periféricas. A difusão dos valores do centro capitalista, em concomitância com o progresso dos setores de comunicação e transportes levaram ao paradoxismo, onde as classes de rendas mais elevadas dos países periféricos buscaram assentar seu comportamento com base na reprodução dos padrões do centro hegemônico.

Na leitura feita por Furtado, a modernização dos padrões de consumo é fundamental para a compreensão acerca dos limites da industrialização periférica e da articulação entre os entraves ao subdesenvolvimento junto ao novo padrão de dependência. A partir dessa problemática, é possível depreender os limites do desenvolvimento nacional em meio a reorganização do capitalismo transnacionalizado.

Tendo em vista a problemática acerca do desenvolvimento dos países latino-americanos, o presente artigo pretende contribuir com a literatura furtadiana, enfatizando elementos colocados na literatura, porém, a partir de uma nova organização, que permite o entendimento claro da evolução das condições de dependência ao longo do tempo na América Latina. Aqui, há um esforço de, a partir das leituras de Furtado, evidenciar e sistematizar a dependência à luz da história e do desenvolvimento do capitalismo na América Latina.

O trabalho está organizado em mais três seções além desta pequena introdução. Na seção dois, ressaltam-se os aspectos da “dependência tradicional”, e descreve-se alguns casos de combate a essa condição. Na seção três, descrevem-se as principais características da nova dependência, e seus aspectos ligados ao ambiente com a predominância da grande empresa transnacionalizada e os entraves causados pela mimetização do consumo. Na última seção estão as considerações finais e em seguida as referências bibliográficas.

### **As formas tradicionais de dependência externa**

O processo de desenvolvimento econômico na América Latina tem como ponto de partida a inserção dessas economias nos mercados mundiais, ocorrida na grande maioria dos países latino-americanos na segunda metade do século XIX. Esse processo apresentou

características e parâmetros institucionais idiossincráticos, que não podem ser representados pelo modelo clássico de desenvolvimento capitalista.

Por suas características particulares o desenvolvimento latino-americano, tanto em sua fase de crescimento das exportações como na fase de industrialização, constitui um processo histórico distinto do que se admite ser o modelo clássico do desenvolvimento capitalista, no qual as inovações tecnológicas desempenham papel fundamental. [...] nada autoriza a ver no desenvolvimento latino-americano uma fase de transição para estruturas capitalistas do tipo que hoje conhecemos na Europa ocidental e na América do Norte [...] (FURTADO, 2003, p. 149).

Para uma formulação teórica fidedigna sobre o desenvolvimento na América Latina, deve-se incluir os aspectos estruturais que se desenvolveram historicamente nessa região. Nesse cenário, Furtado ressalta que o sistema de divisão internacional do trabalho era responsável por gerar relações assimétricas que se traduziam em uma estreita dependência dos países latino-americanos, sustentados por exportações de matérias-primas, com os centros industrializados. O avanço das relações econômicas, além de contar com o progresso do intercâmbio entre as nações, resultava na criação de centros de comando, responsáveis por gerir os fluxos financeiros, as transferências de capitais e o financiamento do estoque de produtos exportáveis (FURTADO, 1986).

Furtado (1986) identifica essa forma de dependência primeiramente por uma dualidade entre as regiões. A expansão do excedente exportável de um país latino-americano dependia de investimentos em infraestrutura financiados com capitais estrangeiros. Portanto, o movimento que caracteriza o sistema de dependência em relação aos centros industrializados, decorria da própria estrutura da economia mundial. As consequências desse problema nas economias nacionais acabaram ficando em segundo plano, dado que a ideologia liberal reduz as relações econômicas em um sistema simples de “mecanismos de preços”.

Conforme as economias nacionais começam a tomar consciência desse processo, os países latino-americanos começam a desenvolver instrumentos para seu enfrentamento. O combate às formas de dependência assume o formato de combate à vulnerabilidade externa e à superação dos gargalos relacionados à capacidade para importar, sendo um dos seus instrumentos: a orientação dos investimentos para o mercado interno, controle do câmbio e a integração interna das economias da região, o que permite preservar o nível de atividade interna, combater a desigualdade de renda, captar recursos para o Estado e orientar os investimentos.

Furtado (1986) ressalta alguns casos onde os Estados Nacionais utilizaram a política fiscal para reduzir a vulnerabilidade externa e atacar o problema da dependência, como: Política

do Petróleo na Venezuela e no México, Política do Café no Brasil, Política do controle das exportações na Argentina, e a Política do Cobre no Chile.

Essas políticas se estabelecem em duas linhas gerais. A primeira linha visava controlar os fluxos reais e financeiros internacionais, na tentativa de reduzir a propagação interna de desequilíbrios externos. A segunda linha se concentrava em orientar os investimentos para o mercado interno. “Quase sempre uma mesma linha de política visou a mais de um objetivo, ou, visando a um, alcançou outros, razão pela qual é mais fácil identifica-la em função do instrumento que utilizou, que foi, via de regra, de tipo cambial, fiscal ou comercial” (FURTADO, 1986, pp. 204-206). Os tópicos a seguir descrevem alguns dos casos específicos, destacados por Furtado (1986), que atuaram no combate as condições de dependência, as quais, se resumiam a dependência de exportações de poucos produtos primários para os centros industrializados.

#### *Política do Petróleo na Venezuela*

O caso do petróleo na Venezuela trata-se de um caso específico de desenvolvimento latino-americano, onde vigorou uma situação de abundância de divisas<sup>1</sup>. A política fiscal foi a ferramenta utilizada no combate a dependência externa. Estando a produção de petróleo controlada por consórcios internacionais, a parcela de renda que se direciona ao mercado interno tende a ser diminuta. Ademais, os insumos intermediários, como se concentravam no exterior, direcionava as compras para fora do país que hospedava a exploração, o que implica geração de renda para outros países. “No caso das companhias de petróleo, é comum que elas procurem limitar seus gastos dentro do país em questão” (FURTADO, 1986, p. 205).

A lei que sustenta a atividade petroleira na Venezuela foi promulgada em 1922, e era caracterizada por um elevado grau de liberalidade. Esse movimento é revertido com uma nova política fiscal após 1946.

As empresas que produziam petróleo na Venezuela pagavam um royalty por unidade produzida, e um imposto sobre a renda obtida com o petróleo. O imposto a juízo do governo, poderia ser pago em dinheiro ou petróleo, o que capacitava o Estado para desenvolver uma indústria nacional de refinação, dando lugar também na pauta de exportação para o governo. Em 1946 o imposto aumenta significativamente, e, em 1948 é criado um imposto adicional que

---

<sup>1</sup> FURTADO, Celso. Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

estabeleceu o princípio de que os lucros na indústria petrolífera seriam distribuídos em partes iguais entre o Estado e as empresas produtoras estrangeiras - critério adotado por outros países do mundo. Já em 1958 a participação do Estado na renda do petróleo se eleva para 60%, com impactos significativos em termos de produtividade (FURTADO, 1986).

Na segunda metade dos anos 1960 a política venezuelana do petróleo orientou-se no duplo sentido de elevar a participação do Estado nos lucros e de defender o preço do produto no mercado internacional. Como resultado ” entre 1950 e 1962, os gastos das companhias com mão-de-obra aumentaram em 70 por cento e com outras aquisições de bens e serviços dentro do país, em 110 por cento, ao passo que, no mesmo período, os pagamentos de impostos ao Estado cresciam em 220 por cento” (FURTADO, 1986, p. 207).

Furtado (1986) defende que a evolução da política fiscal venezuelana no setor de petróleo representou uma forma de enfrentamento a uma situação de aguda dependência externa. O governo combinou políticas fiscais, através do aumento progressivo da taxa de empresas estrangeiras, em consonância com a internalização das atividades para dentro do país, defendendo assim a geração de renda interna.

#### *A Política do Café no Brasil*

A política cafeeira no Brasil segundo Furtado (1986) é outro exemplo de atuação do Estado no combate a dependência externa. Como a produção brasileira representava quase 80% da oferta de café no final do século XIX, as variações de preços influenciavam diretamente os preços da colheita brasileira, conseqüentemente, o controle de estoque constituía uma posição estratégica. O combate a dependência externa no setor cafeeiro no país é consubstanciado com o Convênio de Taubaté (1906), que reuniu cafeicultores no estado de São Paulo para desenvolver uma política que permitisse estabilizar a oferta do produto no mercado mundial. O pilar fundamental do plano constituía em retirar os excedentes do mercado, a partir do financiamento com empréstimos estrangeiros. O serviço da dívida seria cobrado por um imposto em ouro sobre as exportações.

A política teve êxito na defesa dos preços, e conseqüentemente na defesa do nível de renda no setor. Entretanto, do próprio êxito a atividade encontraria suas debilidades, pois, preservar um nível de renda elevado no setor significava inspirar o aumento da oferta. A baixa catastrófica dos preços com a Crise de 1929 não inibiu a produção, que cresceu até 1933 - dada a maturação longa das lavouras. A falta de financiamento externo fez com que os excedentes

fossem financiados com crédito, gerando inflação, mas também, por outro lado, reduzindo os efeitos da crise no âmbito interno.

A acumulação de estoque chega ao ponto que o Estado tem que intervir, e optar por sua destruição parcial (80 milhões de sacas queimadas). O preço do café pré-crise iria se recompor apenas no final dos anos 1940, e a organização dos estoques passa para a Organização Internacional do Café (OIC), criada em 1962.

O caso brasileiro de combate a dependência, refletida na variação dos preços internacionais do café, se concentrou no controle dos preços e na gestão dos estoques para preservar a geração de renda do principal produto de exportação do país.

#### *A política Argentina de controle das exportações*

O caso Argentino de combate a dependência tradicional, destacado por Furtado (1986), se distingue dos demais por se concentrar nas políticas comerciais, de câmbio e do controle de preços. A política comercial argentina, executada entre 1946 e 1955 por intermédio do Instituto Argentino para Promoção do Intercâmbio (IAPI), constitui um exemplo pioneiro na América Latina, visando a submeter as exportações ao controle do Estado. Ao IAPI coube o monopólio das exportações para assegurar o nível de preços internos (FURTADO, 1986).

Por trás da política estava um sistema de taxas múltiplas de câmbio, que capacitou o governo de instrumentos para congelar uma parcela da renda do setor exportador, o que permitiu reduzir a pressão inflacionária que era criada por superávits da balança comercial. Com essa política os preços no mercado interno e de exportações puderam ser isolados, ao mesmo tempo em que o escoamento do excedente exportável podia obedecer uma estratégia global visando maximizar a renda do setor exportável da economia do país.

Os efeitos dessa política sobre a economia argentina dividem opiniões. Furtado (1986) destaca que efeitos negativos da rentabilidade e produção foram observados na agropecuária, dada a deterioração dos preços internos. Entretanto, a partir de 1950 há uma modificação substantiva da política, passando o IAPI a pagar ao produtor preços superiores aos que obtinha nos mercados internacionais, gerando déficit no caixa do IAPI. Como o déficit do instituto era financiado via crédito, teve consequências inflacionárias. Para Furtado (1986) parece fora de dúvida que o IAPI havia demonstrado ser tão eficaz para desviar recursos do setor agropecuário como para orientá-los em seu benefício.

### *A política do Petróleo no México*

A política do petróleo no México é outro exemplo emblemático de combate a dependência e vulnerabilidade externa. As medidas estavam focadas no âmbito fiscal e na capacitação do Estado para exploração das jazidas de petróleo do país. Difere do caso venezuelano, pela apropriação total do Estado das atividades, através da nacionalização da indústria petroleira em 1938.

Em retrospecto, a constituição mexicana de 1917 estabeleceu o princípio da propriedade pública dos recursos do subsolo, mas em seguida algumas concessões foram feitas. A produção de petróleo do México cresce durante a 1ª Guerra Mundial (1ª GM) e tem seu ápice em 1921, quando atinge um quarto da produção mundial (FURTADO, 1986).

A produção permanece alta, mas cai com o aumento da produção Venezuelana, que ultrapassa a mexicana em 1928. A alta produtividade da Venezuela se converte em baixa dos preços internacionais. Esse movimento é acentuado em 1930 com a Grande Depressão. “A partir de 1927 já nenhuma nova prospecção era feita no México e a preocupação das empresas estrangeiras em reduzir a produção acarreta sérias repercussões no plano social” (FURTADO, 1986, p. 212). Essa tensão coloca as empresas estrangeiras em conflito com o Governo mexicano, que no limite, levou a expropriação da atividade pelo Estado em 1938.

Requerendo a formação de importante quadro técnico e pondo em mãos do Estado recursos consideráveis de investimentos, a indústria do petróleo viria a desempenhar papel fundamental na rápida industrialização que se processou a partir dos anos quarenta (FURTADO, 1986). A *Petróleos Mexicanos* (PEMEX) foi a companhia criada pelo Estado mexicano em 1938 para encarregar-se do acervo expropriado, constituindo-se em uma das maiores empresas operando na América Latina na época.

### *A Política do Cobre no Chile*

Até meados dos anos 1930 na América Latina, os setores exportadores de minérios atuavam de forma isolada do país que outorgava a concessão, com níveis de preços distintos e balança de pagamentos à parte. O Chile desempenhou um papel pioneiro no sentido interiorizar as operações das companhias produtoras de cobre (FURTADO, 1986).

As relações do Estado chileno com as grandes empresas que exploram o cobre no país constituem igualmente um esforço para integrar no sistema econômico nacional um setor de

vital importância, tradicionalmente submetido a controle externo. O governo atuou através da combinação de medidas cambiais e fiscais (FURTADO, 1986).

A produção de cobre no Chile cresceu intensamente a partir de fins do primeiro conflito mundial, alcançando 321 mil toneladas em 1929 (FURTADO, 1986). Esse crescimento foi até então comandado por empresas norte-americanas, colocando as nacionais em segundo plano.

Entre 1925-29 o Chile contribuía com 18% da produção mundial, ficando atrás apenas dos Estados Unidos. Entretanto, a matéria representava 40% das exportações chilenas. A partir da crise mundial o Governo chileno se empenhou num esforço de interiorização da indústria do cobre, aumentando a compra de insumos no país e a participação do Estado nos lucros. “Obtinha-se, por essa forma, uma integração na economia nacional dos fluxos criados por um setor econômico que antes existira como um ‘enclave’, ao mesmo tempo que se aumentava de forma significativa a capacidade para importar do país” (FURTADO, 1986, p. 213).

Após esse período ocorre uma sucessão de medidas fiscais para assegurar a participação do Estado na atividade. É aprovada uma lei em 1934 que determina uma taxa de 18% sobre os lucros da indústria. Em 1939 cria-se a Corporação de Fomento da Produção (CORFO), que eleva essa taxa para 33%.

Devido a intervenção dos Estados Unidos no preço do cobre durante a 2ª Guerra Mundial, afetando a economia chilena, em concomitância com os efeitos da Guerra da Coreia, o Estado Chileno passa a intervir mais diretamente no setor. Após os atritos entre esses dois países, um acordo é assinado, nele se estipulando, que 1/5 da produção ficaria à disposição do governo chileno, abrindo caminho para uma interferência maior na comercialização do produto. Com base nesse acordo o governo do Chile comprava cobre do mercado interno e vendia no exterior, onde vigorava preços mais altos, gerando altos rendimentos para o governo chileno (FURTADO, 1986).

Há uma inflexão na política chilena do cobre a partir de 1955. As inversões das companhias chilenas declinam, em parte pela carga tributária elevada, em parte pelo aumento da produção da África. Em 1955 é aprovada uma nova lei para reduzir a carga tributária das empresas e ao mesmo tempo simplificar o sistema fiscal. “A lei de 1955 criou um departamento do cobre, que se transformaria na *Corporación Chilena del Cobre* - que seria o ponto de partida para uma ação sistemática, visando à um conhecimento cabal da indústria” (FURTADO, 1986, p. 214).

Em 1966 uma nova lei chamada de *Chilenização* levou o Estado a participar do controle acionário das empresas, o que representa instaurar um regime de coprodução, mediante o qual o Estado chileno teria uma participação crescente em centros de decisão que controlam a oferta

de cobre nos mercados internacionais. No limite assistiu-se um caso emblemático, em 1969, ocorre a nacionalização pactuada das subsidiárias da empresa Anaconda no setor. “A política de *chilenização* consistiu, na realidade, em uma tentativa para interessar as grandes empresas e os centros financeiros internacionais num esforço visando a ampliar a médio prazo a produção de cobre no país” (FURTADO, 1986, p. 215). As críticas à *chilenização* contribuíram para que se formasse no país um consenso, manifestado na aprovação unânime em 1971 de uma reforma constitucional que permitiu ao Estado levar adiante uma nacionalização cabal e imediata do conjunto das grandes empresas estrangeiras que vinham explorando o cobre chileno a partir de começos do século.

As políticas descritas acima, que foram enfatizadas por Furtado (1986), estão relacionadas com as formas “tradicionais” de dependência e seu combate através de um conjunto de política selecionadas. O combate às formas de dependência na América Latina assumiu o formato de combate à vulnerabilidade externa. Os instrumentos utilizados foram a política fiscal, a orientação dos investimentos e das atividades para o mercado interno, política comercial, controle do câmbio e dos preços. Essas políticas tiveram em comum a defesa dos principais produtos de exportações dos países em destaque, e, também, o papel do Estado na orientação dessas políticas, seja através da atuação direta, como a nacionalização da indústria do petróleo no México e destruição dos estoques de café no caso brasileiro, seja através de políticas indiretas como o controle de preços e o aumento das taxas cobradas de empresas estrangeiras.

Essas políticas, de forma geral, permitiram preservar o nível de renda e de atividade interna, combater a desigualdade de renda, captar recursos para o Estado e orientar os investimentos.

Nas próximas seções, resgata-se as ideias de Furtado sobre as “Novas formas de Dependência”, que passam a ser determinadas pelos fluxos financeiros, acesso a tecnologia moderna e a predominância da grande empresa transacionalizada na América Latina.

### **As novas formas de dependência**

Após a Segunda Guerra Mundial, a fase de conflitos entre empresas estrangeiras e governos nacionais na região, com casos emblemáticos como a nacionalização da petrolífera mexicana (PEMEX), dá lugar a uma evolução nos mecanismos de cooperação financeira internacional. Segundo Furtado (1986) a evolução desses mecanismos no imediato pós-guerra ocorreu em duas direções: (i) delimitar áreas de atuação das empresas estrangeiras, (ii)

utilização de instituições internacionais de crédito como intermediários financeiros dos governos nacionais.

Em relação ao primeiro ponto as constituições dos países na região são reformuladas, no sentido de definir as áreas de atuação do Estado e das empresas estrangeiras. No México, a constituição de 1938 encarrega o Estado de todas as formas de exploração dos hidrocarbonetos. Regulamentação similar é adotada no Brasil. No Chile e Uruguai predomina a orientação no sentido de estatização da indústria. Mesmo quando foram feitas concessões a empresas estrangeiras, eram sob condições restritas, como o caso da Argentina, onde a cooperação de grupos estrangeiros era feita sob a forma de contratos com prazos limitados.

A segunda linha de evolução após o conflito está relacionada com a crescente administração financeira feita por instituições internacionais de crédito. Dentre essas o Banco Mundial e o Banco Internacional de Desenvolvimento tiveram papel substancial. No caso do Banco Mundial, Furtado (1986) destaca que entre 1948 e 1971 foram concedidos, entre empresas públicas e privadas, empréstimos no valor de 5,3 bilhões de dólares, utilizados essencialmente em obras de infraestrutura, que amparassem o desenvolvimento da economia nacional, uma das exigências para a obtenção dos recursos feita pela instituição.

As exigências feitas pelo Banco Mundial, particularmente em seus primeiros anos de atuação, foram no sentido de captar projetos tecnicamente bem preparados, e também que se enquadrassem nas perspectivas de desenvolvimento da economia nacional - que marca o início da prática de projeções globais e elaboração de programas de desenvolvimento nos países da região (FURTADO, 1986, p. 221).

No caso do Banco Internacional de Desenvolvimento (BID) entre 1961-1974, os empréstimos somaram 7,5 bilhões de dólares (FURTADO, 1986). O banco se transformou em um intermediário financeiro dos governos latino-americanos juntos aos mercados de capitais mais desenvolvidos - as obrigações eram colocadas nos mercados de capitais dos Estados Unidos e Europa. Desta forma foi possível reduzir custos, abrir novas linhas de crédito para as empresas da região, com garantias sólidas para os credores.

É nesse cenário que Furtado (1986) analisa os fluxos de exportações e importações dos países da região. Os excedentes de importações sobre exportações, no caso dos países da América Latina, dão evidências de que a entrada líquida de capitais estaria superando o custo financeiro desses capitais. Através dos dados sobre as transações correntes dos países da região, Furtado destaca que em contraste com uma entrada modesta de capitais nas décadas de 1950 e 1960, houve um crescimento considerável tanto da dívida externa, como dos investimentos

diretos estrangeiros, o que se reflete no aumento da influência das empresas estrangeiras sobre os fluxos econômicos, ou dito de outra forma, no aumento da dependência financeira dos países da periferia em relação aos países cêntricos.

Outro ponto a ser enfatizado por Furtado diz respeito a utilização de tecnologias modernas ou de vanguarda. O desenvolvimento industrial da região exigiu a assimilação de tecnologia moderna, a qual teve que ser majoritariamente importada.

É, portanto, no estudo da forma como se organizou o setor manufatureiro e de como se efetuou a transferência da tecnologia moderna que se pode captar a verdadeira significação da cooperação internacional ao desenvolvimento recente da região (FURTADO, 1986, p. 223).

Como as importações dos países latino-americanos se constituíam na sua grande maioria de manufaturas, reduzir o coeficiente de importações teria de assumir a forma de industrialização. As políticas e os resultados no sentido de dinamizar as indústrias nacionais tomaram diferentes formas entre os países. O reflexo do desenvolvimento industrial era a perda de mercados por parte dos grupos internacionais, que só poderiam ser preservados com a descentralização da atividade econômica, instalando na região a produção parcial de bens que anteriormente eram importados na sua totalidade. O ambiente contribuiu assim para convergir duas ordens de fatores: a busca por reduzir o coeficiente de importação dos países latino-americanos através da industrialização e o propósito dos grupos internacionais de manter a posição dominante na região.

A cooperação na região assume a forma de proliferação de filiais das empresas que anteriormente abasteciam o mercado, cabendo a estas, parcelas significativas das atividades produtivas. Lembrando que os grupos estrangeiros detinham a tecnologia necessária, o avanço da industrialização na região ocorre principalmente sob o controle estrangeiro, fortemente ligado as importações. “O comportamento das filiais de indústrias manufatureiras norte-americanas situadas na América Latina revela certos aspectos do novo tipo de dependência externa que ameaça prevalecer na região” (FURTADO, 1986, p. 225). Furtado fundamenta a sua análise através do controle dessas filiais, exercido pelas matrizes de capital estrangeiro.

Os dados que vimos de apresentar põem em evidência que a participação de grupos estrangeiros no desenvolvimento recente da América Latina é muito menos um fenômeno de cooperação financeira que de controle de atividades produtivas por parte de grupos que já vinham abastecendo o mercado por meio de exportações. Dispondo do controle das marcas de fábrica conhecidas do mercado, de facilidades para mobilizar recursos técnicos e de crédito interno

e externo, tais grupos ocuparam posições privilegiadas nos mercados em que se operava a onda de substituição de importações (FURTADO, 1986, p. 226).

Furtado (1986) identifica uma dupla contribuição para o desenvolvimento industrial das economias latino-americanas. A primeira de um número grande de empresas nacionais, fundadas na sua maioria no primeiro quartel do século, com o avanço das indústrias têxtil, de alimentos e de materiais de construção. Do outro lado, encontra-se um bloco menor de empresas de grande porte, fundadas basicamente no segundo quartel do século XX, filiais de organizações com sede nas grandes economias, com destaque para os Estados Unidos. Esse segundo bloco é responsável por controlar a maioria das atividades produtivas que se estabeleceram na fase de industrialização impulsionada pela indústria metal mecânica, química e de material elétrico. Com a evolução do capitalismo nesses países, esse panorama se transformou, com os grupos estrangeiros aumentando sua área de controle, e prevalecendo a hegemonia das empresas transnacionalizadas.

Em síntese, quando as formas tradicionais de dependência deram indícios de superação, a transnacionalização do capitalismo estabelece novas e mais complexas formas de dependência, pautadas no domínio das tecnologias de vanguarda pelas grandes empresas transnacionalizadas e na mimetização do consumo pelas classes dominantes, temas que serão melhor explorados no próximo tópico. A influência desses fatores cria novos obstáculos à superação do subdesenvolvimento dependente das economias periféricas.

### *Transnacionalização e a “Nova Dependência”*

A transnacionalização do capitalismo, marcada pelo avanço da liberalização do comércio internacional e pela desregulamentação do movimento de capitais, ao estimular a mundialização da produção, o aumento da integração do sistema financeiro internacional e a globalização dos mercados, resultou na desarticulação das forças organizadas em torno dos sistemas econômicos nacionais. Segundo Furtado, o avanço da globalização das empresas representa uma diminuição do poder regulador dos Estados nacionais (SAMPAIO, 1999).

Na fase de evolução capitalista após o segundo grande conflito mundial, emerge a tendência ao surgimento de novas formas de atividade econômica, mais flexíveis, como o oligopólio. Caracterizado por um pequeno número de empresas organizadas para estabelecer barreiras à entrada no setor e pela administração dos preços, que resultam na diminuição do nível de incertezas nos mercados tradicionais (FURTADO, 2008).

Para Furtado (2008) algumas das características fundamentais nessa nova organização envolvem os crescentes níveis de autonomia administrativa, financeira e tecnológica das grandes empresas, e o incentivo a fusões ocasionais, que contribuem para homogeneizar o grupo ou consolidar a posição da firma que o lidera. As implicações desse processo atuam no sentido de restringir o poder de coordenação por parte dos governos.

No quadro institucional atual<sup>2</sup> os governos não têm a possibilidade de coordenar a ação que todo um conjunto de poderosos agentes exerce no sistema capitalista. Se alguma coordenação existe, ela se realiza nos quadros dos oligopólios e dos consórcios financeiros, dentro dos quais a presença do governo se manifesta pela pressão que ocasionalmente exercem sobre este ou aquele agente (FURTADO, 2008, p. 181).

O pilar dessa nova organização está na transnacionalização das empresas. Para Furtado as empresas transnacionais integram-se sob as diretrizes de uma empresa dominante, que concebe recursos distribuídos ao redor do mundo, cujos produtos finais são destinados a uma gama de mercados nacionais. Inclusive, abre-se a possibilidade dessas empresas utilizarem técnicas e capitais do centro, e a mão de obra da periferia, dado o baixo custo na região. Esse cenário reforça a tendência a “internacionalização” das atividades econômicas dentro do sistema capitalista (FURTADO, 1974).

De acordo com Furtado esse processo de transnacionalização resulta em certa medida da projeção transnacional do capitalismo americano:

De acordo com Furtado, o processo de transnacionalização deita raízes em um duplo movimento de afirmação dos Estados Unidos como potência capitalista hegemônica, sobretudo na sequência da Segunda Guerra Mundial. De um lado, consolida-se sua preeminência econômica, baseada na grande empresa. De outro lado, a preeminência político-militar. É a partir desses dois movimentos que Furtado estrutura sua análise sobre a constituição de um espaço econômico transnacionalizado. Portanto, trata-se de um processo em grande medida condicionado pela evolução do capitalismo estadunidense e seus desdobramentos, que redundaram na expansão externa de seu grande capital (HADLER, 2009, p. 62).

A leitura feita por Furtado sobre a globalização resulta basicamente da proeminência que adquiriu o capitalismo americano, viabilizado a partir das condições estabelecidas após a Segunda Guerra Mundial. Condições as quais conduziram à integração dos mercados das economias capitalistas industrializadas, que tem como resultado a redução da capacidade

---

<sup>2</sup> A contemporaneidade a qual Furtado se refere é a do pós 2ª Guerra Mundial.

reguladora dos estados nacionais e o aumento do poder autônomo das grandes empresas (FURTADO, 1987).

Existe, portanto, uma esfera de decisões que não se confunde com os quadros institucionais controlados pelos Estados surgido uma nova dimensão no conjunto das nacionais. Tudo se passa como se houvesse decisões econômicas que escapa às formas codificadas de ação dos governos nos planos nacional e internacional. Em síntese: dentro do quadro institucional atual os governos não têm a possibilidade de coordenar a ação que todo um conjunto de poderosos agentes exerce no sistema capitalista. Se alguma coordenação existe, ela se realiza no quadro dos oligopólios e dos consórcios financeiros [...] (FURTADO, 1976, pp. 78-79).

Alguns aspectos se sobressaem em relação a essa nova forma de dependência, sob transnacionalização. O primeiro relacionado ao endividamento externo. A transnacionalização em condições de queda do coeficiente de exportações, como foi observado nos países latino-americanos com desenvolvimento industrial datado nos anos 50, encerra uma contradição que se reflete em pressão constante sobre a balança de pagamentos. De um lado, há insuficiência de recursos financeiros, enquanto do outro, surge à insuficiência de meios de pagamento no exterior. Ambos problemas puderam ser contornados, a partir da segunda metade dos anos 60, mediante aportes no mercado financeiro internacional. Dessa forma: “O endividamento externo, que tem início nessa fase, foi instrumental para viabilizar o estilo de desenvolvimento que se vinha impondo com a transnacionalização” (FURTADO, 1982, p. 123).

Entretanto, o avanço do endividamento, mesmo que tenha contribuído para aumentar a taxa de investimento, como no caso brasileiro, ou servido para preservar o padrão de consumo da minoria privilegiada, como no caso chileno, teve como consequência a perda de autonomia dos centros internos de decisão no que se refere às autoridades monetárias e ao alcance dos instrumentos de política econômica das economias periféricas.

Os centros nacionais de decisão foram conduzidos a semiparalisia no uso dos instrumentos tradicionais de política monetária, cambiária e fiscal, pelo processo de integração de amplos segmentos do aparelho produtivo em estruturas comandadas do exterior e especialmente à causa da internacionalização dos circuitos monetários e financeiros. O endividamento externo desordenado outra coisa não é se não uma consequência dessa perda de comando do sistema econômico, demais de ser um fator autônomo de realimentação do referido processo de internacionalização (FURTADO, 1982, p. 128).

Um elemento central na caracterização de Furtado sobre o subdesenvolvimento dependente na periferia está relacionado à questão da dependência cultural das regiões

periféricas. A difusão dos valores do centro capitalista em concomitância com o progresso dos setores de comunicação e transportes levaram a um paradoxo. As classes de rendas mais elevadas dos países periféricos buscaram assentar seu comportamento e consumo com base na reprodução dos padrões do centro hegemônico. O resultado foi a defesa do mercado como princípio organizador da sociedade. Esse processo contribui para a paralisação dos centros internos de decisão (SAMPAIO, 1999).

A corporação gigante, de acordo com Furtado, dá origem a uma crescente massa de recursos financeiros aos quais precisa dar aplicação lucrativa. Mas não é somente por esse lado que o grande negócio manipula o consumidor. Fundamental, nessa nova etapa do capitalismo, como lembra Furtado, é o consumo dirigido, isto é, o condicionamento dos padrões de consumo por meio da ofensiva publicitária das empresas (HADLER, 2009, p. 59).

A imposição e uniformização dos padrões de consumo e dos pilares valorativos, emergem como um produto do processo de transnacionalização da produção, que por sua vez foi liderado pelo processo de acumulação dos Estados Unidos.

Na leitura feita por Furtado, a modernização dos padrões de consumo é fundamental para a compreensão acerca dos limites da industrialização periférica e da articulação entre os entraves ao subdesenvolvimento junto ao novo padrão de dependência. A partir dessa problemática é possível depreender os limites do desenvolvimento nacional em meio a reorganização do capitalismo transnacionalizado.

A partir do momento em que Furtado passa a ver a industrialização periférica como um processo adaptativo, como uma reposição da dependência sob nova forma, o problema do capital estrangeiro adquire outros contornos, muito mais marcados. A industrialização retardatária seria tão somente a transplantação de atividades produtivas outrora localizadas no centro capitalista, assim sendo parte integrante do longo processo de internacionalização do capital. E o que explica a centralidade das empresas transnacionais no processo substitutivo é a situação congênita de dependência cultural das sociedades periféricas, que impõe a modernização dos padrões de consumo como norte do processo de industrialização (HADLER, 2009, pp. 78-79).

Para Furtado a própria essência do subdesenvolvimento dependente está no controle do progresso tecnológico, e na possibilidade de impor padrões de consumo, assim como impor a estruturação do aparelho produtivo por parte dos centros industrializados. Essa estruturação permite que a economia dependente englobe um grupo culturalmente integrado aos subsistemas dominantes.

Para Furtado (1968) o progresso tecnológico desempenha um papel crucial sobre o desenvolvimento econômico. Segundo o autor, é através do progresso tecnológico que se altera o plano de acumulação, e, que as alterações no perfil de demanda abrem caminho para o aumento de produtividade. São essas relações que caracterizam uma economia dependente.

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

Dessa forma, Furtado (1968) destaca que o “desenvolvimento de uma economia dependente é o reflexo do progresso tecnológico nos polos dinâmicos da economia mundial” (FURTADO, 1968, p. 23).

Como não houve a consolidação de um sistema econômico nacional<sup>3</sup> dotado de relativa autonomia tecnológica, as economias periféricas tenderam a agravar os desequilíbrios internos à medida que a industrialização evoluiu, puxada pelo processo de substituição de importações. Em contraposição ao “etapismo<sup>4</sup>”, Furtado destaca que a industrialização que avança na periferia sob a hegemonia das grandes empresas assume um caráter qualitativamente distinto da industrialização que historicamente prevaleceu nos países cêntricos.

Em contraste, o capitalismo periférico engendra o mimetismo cultural e requer permanente concentração de renda a fim de que as minorias possam reproduzir as formas de consumo dos países cêntricos. Esse ponto é fundamental para o conhecimento da estrutura global do sistema capitalista. Enquanto no capitalismo cêntrico a acumulação de capital avançou no correr do último século, com inegável estabilidade da repartição de renda, funcional como social, no capitalismo periférico a industrialização vem provocando crescente concentração (FURTADO, 1974, p. 45).

O contraste dessa evolução é um processo interligado de homogeneização e integração do centro, distanciamento entre o centro e a periferia, e ao mesmo tempo, o afastamento dentro da própria periferia entre uma minoria privilegiada e as grandes massas da população. O processo de substituição de importações tende a avançar em direção aos bens de consumo duráveis e bens de produção para atender esse grupo dominante, agrava-se assim a disparidade

<sup>3</sup> “Um sistema econômico nacional não é outra coisa senão a prevalência de critérios políticos que permitem superar a rigidez da lógica econômica na busca do bem-estar coletivo” (Furtado, 1992, p. 30).

<sup>4</sup> O conceito está ligado a ideia de que a trajetória de desenvolvimento dos países ocorreria em “etapas”, desde baixo desenvolvimento até um alto padrão de desenvolvimento. Para mais detalhes consultar Rostow (1961).

entre a capacidade produtiva, dado que são as grandes empresas que detém as tecnologias de vanguarda, e os padrões de demanda da periferia.

A reprodução mimética e o contexto de dependência cultural tendem a ratificar a dependência tecnológica, dado que o padrão de vanguarda é restrito as empresas transacionais. A associação desses elementos opera limitando as possibilidades de desenvolvimento das economias periféricas na presença predominante de grandes corporações transnacionais (FURTADO, 1967).

São fatores culturais que Furtado utiliza para explicar, inclusive, a permanência do subdesenvolvimento na periferia. A reprodução mimética, onde os grupos dominantes dos países periféricos buscaram assentar seu consumo, com base na reprodução dos padrões do centro hegemônico “explica a elevada concentração de renda, a persistência da heterogeneidade social e a forma de inserção no comércio internacional” (FURTADO, 2001, p. 60).

Em suma, a grande empresa transnacional assume a posição central na caracterização da nova dependência. O pilar hegemônico da grande empresa transnacionalizada, sustentada pelo princípio do “livre mercado”, significa para os países dependentes renunciar a objetivos próprios, impulsionar a desarticulação interna, até mesmo minar a concepção de entidade nacional (SAMPAIO, 1999). Esta seria a caracterização geral dos efeitos no capitalismo nacional a partir da “nova dependência”, com o assentamento do mimetismo cultural, e a dependência tecnológica, restringindo os poderes do Estado e limitando a capacidade dos países latino-americanos de traçar uma trajetória própria e sustentável para romper o subdesenvolvimento. Percebe-se uma transformação histórica das “formas” de dependência, acompanhando os contornos do capitalismo mundial. “Formas mais sutis e mais insidiosas de dependência, infiltradas nos circuitos financeiros e tecnológicos, vieram substituir a tutela antes exercida pelos mercados externos na regulação de nossas atividades produtivas” (FURTADO, 1984, p. 27). O processo de acumulação passa a ser guiado pela modernização do estilo de vida de grupos com alto nível de renda, deixando de fora os interesses das grandes massas da população, e, assim, os interesses nacionais.

## **Conclusão**

A partir do objetivo em problematizar, nas obras de Furtado, como se objetivou as formas de dependência, a luz do processo histórico da América Latina, o artigo contribui para fortalecer algumas questões principais.

O artigo expõe evidências para compreender que a dependência dos países da América Latina, em relação aos centros desenvolvidos, muda de forma ao longo da história. Esse movimento foi reproduzido no texto a partir das formas “tradicionais” de dependência, e, posteriormente, nas novas formas de dependência, sob o capitalismo transnacionalizado. A dependência tradicional em relação aos centros desenvolvidos se revelava pelo poder do capital estrangeiro nos setores primário exportadores. O combate a essa condição se manifestou em diversas escolhas de política pela região, desde a defesa da produção petroleira pelo Estado, como na Venezuela e no México, até as políticas do Café no Brasil, do Cobre no Chile, e do controle das exportações na Argentina. Entretanto, Furtado indica que quando as formas de dependência tradicionais vão sendo suplantadas, em concomitância com o avanço do desenvolvimento industrial na região, emergem “novas formas” de dependência, agora mais complexas.

As “novas” formas de dependência estão relacionadas ao processo de transnacionalização das empresas. Os aspectos que sobressaem na análise de Furtado sobre a “nova dependência” com empresas transnacionalizadas, estão relacionadas ao progresso tecnológico e seu domínio pelos centros industrializados; a questão da armadilha do aumento do endividamento externo e assim da dependência financeira; e a questão do mimetismo cultural. Furtado afirma que o processo de difusão de valores do centro capitalista reforça o grau de dependência cultural das regiões periféricas. O processo de acumulação passa, conseqüentemente, a ser guiado pela modernização do estilo de vida de grupos com alto nível de renda. A medida que a industrialização se orienta para atender a demanda desses grupos, o subdesenvolvimento dependente tende a se perpetuar, acentuando a concentração de renda e acirrando a heterogeneidade social.

Esta seria a caracterização geral da dependência na América Latina nas obras de Furtado, com destaque para o assentamento do mimetismo cultural, e, da dependência tecnológica limitando a capacidade dos países da região de traçar uma trajetória própria e sustentável para romper o subdesenvolvimento. Por fim, o artigo ratifica, no pensamento de Furtado, a necessidade da retomada de um projeto nacional, recuperando para o mercado interno o centro dinâmico da economia (FURTADO, 1999).

**Bibliografia**

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Maria da Conceição Tavares. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 14, n. 1, p. 193-200, 2010.

FURTADO, Celso. **Um projeto para o Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Saga, 1968.

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

\_\_\_\_\_. **Prefácio a nova economia política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

\_\_\_\_\_. **A nova dependência: dívida externa e monetarismo**. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1982.

\_\_\_\_\_. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

\_\_\_\_\_. **A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos**. 3. ed. São Paulo, SP: Companhia Editora Nacional, 1986.

\_\_\_\_\_. **Transformação e crise na economia mundial**. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1987.

\_\_\_\_\_. **Brasil: a construção interrompida**. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

\_\_\_\_\_. Brasil: opções futuras. In: **Revista de Economia Contemporânea**, v. 3, n. 2, pp. 9-15, jul./dez. 1999.

\_\_\_\_\_. **O capitalismo global**. 5. ed. São Paulo, SP: Paz a Terra, 2001.

\_\_\_\_\_. **Raízes do subdesenvolvimento**. São Paulo, SP: Civilização Brasileira, 2003.

\_\_\_\_\_. **Economia do desenvolvimento: curso ministrado na PUC-SP em 1975**. Rio de Janeiro, RJ: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2008.

HADLER, J. P. de T. C. **Dependência e subdesenvolvimento: a transnacionalização do capital e a crise do desenvolvimento nacional em Celso Furtado**. Dissertação de Mestrado – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. 2009.

ROSTOW, Walt Whitman. **As etapas do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

SAMPAIO JUNIOR, Plinio Soares de Arruda. **Entre a nação e a barbárie**: os dilemas do capitalismo dependente em Caio Prado, Florestan Fernandes e Celso Furtado. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

**Sobre os autores:**

**Ernani de Almeida Silva Junior**

Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2016). Passagem pela Faculdade de Econômica da Universidade do Porto. Atualmente mestrando em Administração pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

**João Victor Machado**

Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2016). Passagem pela Faculdade de Econômica da Universidade do Porto. Atualmente mestrando em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP (2017).

*Artigo recebido em 06/08/2018*

*Aprovado em 06/02/2019*

Como citar esse artigo:

SILVA JUNIOR, Ernani de Almeida; MACHADO, João Victor. Celso Furtado: Estado e dependência na América latina. **Revista de Economia da UEG**. Vol. 14, N.º 2, jul/dez. 2018.