

# INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA AMÉRICA LATINA: UMA INTERPRETAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES DE CELSO FURTADO

Márcio Bobik Braga<sup>1</sup>

Alexandre Ganan de Brites Figueiredo<sup>2</sup>

Este artigo tem como objetivo analisar o papel da integração econômica regional para o desenvolvimento econômico da América Latina, tomando como referência as contribuições de Celso Furtado. A partir de elementos teóricos e empíricos (históricos), pretende-se demonstrar que os argumentos de Celso Furtado sobre a integração dos países latino-americanos envolvem uma complexa adequação dos projetos nacionais, econômicos e políticos em torno de um projeto regional.

**Palavras-chave:** integração econômica regional da América Latina; desenvolvimento econômico; pensamento econômico de Celso Furtado.

## INTEGRATION AND ECONOMIC DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA: AN INTERPRETATION OF CELSO FURTADO'S CONTRIBUTIONS

This article aims to analyze the role of regional economic integration for the economic development of Latin America, taking as a reference the contributions of Celso Furtado. Based on theoretical and empirical (historical) arguments, it is intended to demonstrate that Celso Furtado's regarding the integration of Latin American countries involve a complex adequacy of national, economic and political projects, around a regional project.

**Keywords:** regional economic integration of Latin America; economic development; economic thought of Celso Furtado.

## INTEGRACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO EN AMÉRICA LATINA: UNA INTERPRETACIÓN DE LOS APORTES DE CELSO FURTADO

El objetivo de este artículo es analizar el papel de la integración económica regional para el desarrollo económico de América Latina, tomando como referencia los aportes de Celso Furtado. A partir de argumentos teóricos y empíricos (históricos), pretendemos demostrar que los argumentos de Celso Furtado sobre la integración de los países latinoamericanos implican una compleja adaptación de los proyectos económicos y políticos nacionales en torno a un proyecto regional.

**Palabras clave:** integración económica regional latinoamericana; desarrollo económico; el pensamiento económico de Celso Furtado.

JEL: B22; B31.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm30art4>

Data de envio do artigo: 7/11/2022. Data de aceite: 23/1/2023.

---

1. Professor livre-docente do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Universidade de São Paulo (FEA/USP) e do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (Prolam) da USP. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-2582-0000>>. E-mail: <[marbobik@usp.br](mailto:marbobik@usp.br)>.

2. Professor visitante do Prolam/USP. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0003-1171-1353>>. E-mail: <[alexandre.figueiredo@usp.br](mailto:alexandre.figueiredo@usp.br)>.

## 1 INTRODUÇÃO

Em seu livro *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, publicado originalmente em 1967, Celso Furtado defende a hipótese de que “a teoria da integração econômica constitui-se numa etapa superior da teoria do desenvolvimento econômico e a política de integração uma forma avançada de desenvolvimento econômico” (Furtado, 1983, p. 234). Este artigo discute a hipótese de Furtado, buscando interpretar os argumentos teóricos e empíricos (históricos), tomando como referência as possibilidades da integração econômica regional na América Latina. Pretende-se demonstrar que a hipótese de Furtado incorpora questões políticas que envolvem uma complexa adequação dos projetos nacionais – tanto econômicos como políticos – a um projeto regional.

O artigo está dividido em cinco seções, além desta introdução e das considerações finais. Na segunda seção, são tratadas as influências que Furtado recebeu, com destaque para os impactos da chamada revolução keynesiana. Vivendo no que Hobsbawm (2007, p. 27) chamou de Era da Catástrofe, Furtado partilhou das reflexões da Escola de Cambridge e de seu questionamento ao pensamento neoclássico, diante dos desafios colocados por uma crise que levou ao colapso dos pilares da ordem econômica liberal que havia sido hegemônica pelo Império Britânico até a Primeira Guerra Mundial. A terceira seção contempla a formulação do autor para os conceitos de desenvolvimento, subdesenvolvimento e poder econômico, procurando demonstrar que sua análise deve transbordar as dimensões da economia para alcançar também a política e as relações de poder no interior das sociedades e entre os países. Por sua vez, a quarta seção aborda o avanço de Furtado nas concepções de centro e periferia, ao explorar as formas de dependência que caracterizam as relações internacionais a partir da posição de poder assumida pelos que concentram a inovação tecnológica. Aqui, a herança da análise keynesiana e as reflexões sobre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento se fazem presentes em um aprofundamento da questão essencial do poder enquanto capacidade de direcionar a estrutura econômica. A quinta seção trata da avaliação da aplicação dos conceitos de dependência e subdesenvolvimento à realidade latino-americana. A seguir, a sexta seção examina a construção de uma proposta de superação do subdesenvolvimento que passa pela integração regional, sem cair nas armadilhas das complexas teias da dependência traçadas após a Segunda Guerra Mundial. Finalmente, a sétima seção é dedicada às considerações finais.

Deve-se destacar que Celso Furtado deixou uma extensa obra, tanto sob o ponto de vista teórico quanto histórico. Não é objetivo aqui tratar de todos os aspectos de seu pensamento, mas sim daqueles necessários para a discussão de sua hipótese para a integração regional.

## 2 FURTADO E SEU TEMPO: DA REVOLUÇÃO KEYNESIANA À CONSTRUÇÃO DE UMA TEORIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

É bem conhecida a presença da análise keynesiana nas obras de Celso Furtado. Ela pode ser percebida em sua *Formação Econômica do Brasil*, publicada em 1959, na qual o autor analisa os mecanismos de determinação da renda ou do produto nacional em cada um dos denominados ciclos econômicos das atividades dinâmicas que se estabeleceram no Brasil. A análise parte do período colonial, passa pela Independência e chega à época da transição da economia cafeeira – que se consolida na segunda metade do século XIX, inserindo o país na chamada primeira globalização – para uma economia industrial. Neste processo, aborda também as consequências da substituição do trabalho escravo pelo assalariado.<sup>3</sup> Em uma apreciação histórica e econômica, Furtado demonstra que o Brasil conviveu com grandes dificuldades para superar uma economia de mera subsistência, na qual se empregava a maior parte da população, a fim de consolidar um mercado interno dinâmico e diversificar a estrutura produtiva. Aliás, uma grande economia de subsistência, convivendo ao lado de um dinâmico setor exportador, seria uma das chaves de explicação do subdesenvolvimento.

A análise keynesiana torna-se ainda mais evidente quando o autor considera os impactos das políticas de defesa do café sobre a renda. Tais políticas, adotadas pelo Estado brasileiro nas primeiras décadas do século XX, foram institucionalizadas pelo Convênio de Taubaté. Seu objetivo era garantir alguma estabilidade aos preços, em um momento no qual mais de 60% da pauta de exportações do país eram compostos por sacas de café. Foi estabelecido que o próprio Estado compraria o grão para estoque, visando ao controle da oferta internacional e evitando crises derivadas de oscilações nos preços. Sem deixar de fazer a crítica ao que foi chamado de socialização das perdas, Furtado entende que esta política, no auge da Grande Depressão, contemplou mecanismos de manutenção da renda agregada. Aliada a uma política de depreciação cambial, ela teria demonstrado as implicações da ação coordenadora do Estado sobre a economia. Sob o ponto de vista da análise keynesiana, tais mecanismos se manifestaram pela injeção de demanda a partir da elevação dos gastos do governo com a compra do café e do estímulo às exportações via política cambial. Na visão de Furtado, as ações do governo brasileiro teriam sido políticas tipicamente keynesianas antes mesmo da publicação da *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* (doravante, *Teoria Geral*), em 1936, pelo economista britânico. O Brasil teria, então, sido keynesiano antes de Keynes.<sup>4</sup>

3. Esta interpretação keynesiana do pensamento de Furtado pode ser encontrada em Bielschowsky (2009).

4. No capítulo 31 de *Formação Econômica do Brasil*, Furtado analisa os mecanismos de defesa ante a crise de 1929 e argumenta que, em suas palavras, “estávamos, em verdade, construindo as famosas pirâmides que anos depois preconizaria Keynes” (2000, p. 275).

Há, entretanto, outro aspecto destacado por Furtado na avaliação dos mecanismos de defesa adotados pelo Estado brasileiro no contexto da reação à crise aberta em 1929:

a economia havia desenvolvido uma série de mecanismos pelos quais a classe dirigente cafeeira lograra transferir para o conjunto da coletividade o peso da carga nas quedas cíclicas anteriores. Seria de esperar, portanto, que se buscasse por esse lado a linha de menor resistência (Furtado, 2000, p. 199-200).

São perceptíveis, nesta citação, pelo menos dois elementos que transcendem a análise keynesiana tradicional. O primeiro diz respeito à existência de grupos disputando a renda gerada no processo produtivo. O segundo refere-se ao benefício que um grupo específico obtém com as políticas compensatórias exercidas pelo Estado brasileiro, numa clara perspectiva de exercício do poder econômico por parte dos cafeicultores nacionais. Assim, Furtado observa que a política macroeconômica adotada para impedir a queda na renda nacional e intensificada como resposta à Grande Depressão era, claramente, derivada também do poder político, social e econômico da elite cafeeira. Ou seja, a questão do poder era essencial para a compreensão plena daquele fenômeno.

Esta perspectiva também se faz presente no método comparativo que Furtado faz entre a evolução das economias brasileira e norte-americana. Ele destaca um aspecto estrutural importante presente na economia dos Estados Unidos, particularmente no século XIX, afirmando que a industrialização daquele país “emparelhava-se com as nações europeias, enquanto o Brasil [de forma tardia] evoluía no sentido de transformar-se no século XX numa vasta região subdesenvolvida” (Furtado, 2000, p. 106). Conclui Furtado que:

para compreender o desenvolvimento dos EUA [Estados Unidos da América] no período imediato à independência, é necessário ter em conta as peculiaridades dessa colônia (...) À época de sua independência, a população norte-americana era mais ou menos da magnitude da do Brasil. As diferenças sociais, entretanto, eram profundas, pois enquanto no Brasil a classe dominante era o grupo dos grandes agricultores escravistas, nos EUA uma classe de pequenos agricultores e um grupo de grandes comerciantes urbanos dominava o país. Nada é mais ilustrativo dessa diferença do que a disparidade que existe entre os dois principais intérpretes dos ideais das classes dominantes nos dois países: Alexander Hamilton e o Visconde de Cairu. Ambos são discípulos de Adam Smith, cujas ideias absorveram diretamente e na mesma época na Inglaterra. Sem embargo, enquanto Hamilton se transforma em paladino da industrialização, mal compreendida pela classe de pequenos agricultores norte-americanos, advoga e promove uma decidida ação estatal de caráter positivo – estímulos diretos às indústrias e não apenas medidas passivas de caráter protecionista – Cairu crê supersticiosamente na mão invisível e repete: “Deixai fazer, deixai passar, deixai vender” (Furtado, 2000, p. 106-107).

Percebe-se aqui a ênfase que Furtado coloca nas relações de poder, já em 1959, para realizar a análise das estruturas econômicas numa perspectiva histórica, sejam elas desenvolvidas, sejam subdesenvolvidas. Esta percepção sugere que a ideia de coordenação econômica vai além da concepção keynesiana de atuação do governo na economia como forma de sustentar a demanda agregada em períodos de recessão. Trata-se de uma percepção cuja influência pode ser encontrada também em alguns autores que buscaram ir além do que hoje se entende por macroeconomia keynesiana.

A obra *Formação Econômica do Brasil* foi concebida por Furtado em Cambridge, nos anos de 1957 e 1958. Neste período, ele teve a oportunidade de conviver com os denominados keynesianos de esquerda, que buscaram expandir a análise keynesiana para questões envolvendo o crescimento econômico de longo prazo.<sup>5</sup> Nesse grupo, destacou-se a economista Joan Robinson (1903-1983), com quem Furtado desenvolveu grande proximidade.<sup>6</sup>

Em sua *Filosofia Econômica (Economic Philosophy)*, obra publicada originalmente em 1962, Robinson destaca alguns dos problemas de ordem metodológica negligenciados nos modelos compartilhados pelos economistas neoclássicos (Robinson, 2021). Para a autora, esses economistas, ao trabalharem com a noção de equilíbrio estático, com ampla utilização do método matemático, construído com base em pressupostos de racionalidade individual em um mundo onde os mecanismos de preços resultam na alocação ótima de recursos na economia, aboliram o problema moral que estava, implícita ou explicitamente, presente nas ideias dos economistas clássicos. Dessa forma, conclui ela que a economia neoclássica teria criado uma ideologia para acabar com as ideologias, ao recomendar que tudo o que o indivíduo necessita é agir egoisticamente para que o bem de todos seja atingido (Robinson, 2021, p. 49).<sup>7</sup> A partir desta interpretação, Robinson considera que os liberais neoclássicos teriam se livrado da preocupação com os problemas morais do mundo contemporâneo que eles não podiam explicar. A economia política seria substituída pelo individualismo metodológico, levado ao extremo pelos modelos de equilíbrio geral, com a consequência de produzir uma análise pretensamente a-histórica. Afinal, diz Robinson

---

5. A relação de Furtado com os economistas keynesianos de esquerda de Cambridge tem início em 1957, quando passou seu ano sabático na universidade britânica, enquanto concebia sua grande obra, *Formação Econômica do Brasil*. Em 1973, assume nesta universidade a cátedra Simón Bolívar, sendo feito pesquisador (*fellow*) do King's College. Para uma síntese do percurso intelectual e profissional seguido pelo pensador paraibano, ver Furtado (2013, p. 521-527).

6. Conforme afirma Furtado, em Cambridge, onde em suas horas vagas escreveu seu *Formação Econômica do Brasil*: "trabalhei com [Nicholas] Kaldor, [Piero] Sraffa e principalmente com Joan Robinson, a quem me liguei muito". Destaca-se ainda o contato que Furtado teve com o jovem Amartya Sen. Sobre essas influências, ver Biderman, Cozac e Rego (1996, p. 71).

7. "This is an ideology to end ideologies, for it has abolished the moral problem. It is only necessary for each individual to act egoistically for the good of all to be attained" (Robinson, 2021, p. 49).

(2021, p. 49, tradução nossa), “aqueles que aprenderam a navegar nas águas calmas do equilíbrio acham muito desconfortáveis os requisitos da análise histórica”.<sup>8</sup>

A resposta viria com o que Robinson chamou, como outros, de revolução keynesiana, na qual uma das inovações teóricas e metodológicas estaria no resgate da economia política desprezada pelos neoclássicos. Considerada como uma das principais discípulas de Keynes, Robinson foi ela própria protagonista daquela revolução. Não obstante, criticou a ênfase dada aos modelos keynesianos de geração de renda que seriam popularizados nos livros-texto de economia – aliás, presentes até hoje nos manuais adotados em países da América Latina. Muito mais do que contribuir para a compreensão do desemprego e de suas formas de superação a partir da utilização de políticas monetárias e fiscais expansionistas e seus efeitos multiplicadores, entretanto, Keynes teria resgatado, segundo Robinson (2021, p. 69, tradução nossa), a percepção presente nos autores clássicos acerca da existência de um mundo real capitalista “como um sistema, uma empresa em desenvolvimento, uma fase no desenvolvimento histórico”.<sup>9</sup> Mais do que isso, aceitando o desafio negado pelos neoclássicos, “Keynes trouxe de volta o problema moral que a teoria do *laissez-faire* havia abolido” (Robinson, 2021, p. 69, tradução nossa).<sup>10</sup>

Entre as contribuições de Robinson que encontrarão ecos no pensamento de Furtado, destacam-se as implicações políticas desta revolução keynesiana, particularmente no que diz respeito às questões de longo prazo, inclusive aquelas ditas estruturais. No final de sua *Introdução à Teoria do Emprego* (*Introduction to the Theory of Employment*), publicada pela primeira vez em 1937, um ano depois do surgimento da *Teoria Geral* de Keynes, a economista considerou, como uma das principais fontes de controvérsias, algumas das dificuldades que o governo poderia encontrar em suas políticas para reduzir o desemprego e conduzir os investimentos necessários ao crescimento econômico de longo prazo (Robinson, 1969). Tomando como o exemplo a definição do montante de recursos destinados aos investimentos em obras públicas, a autora destacava a existência de violentos conflitos de interesse entre os vários grupos sociais envolvidos no processo produtivo (Robinson, 1969, p. 101). Na sua visão, as ações do governo não podem ser analisadas de forma alheia às relações de poder entre os vários grupos sociais, principalmente quando tais relações estabelecem conflitos nos processos de transformação das estruturas econômicas.

Nesse ponto estaria o equívoco dos economistas neoclássicos, conforme Robinson. Para ela, aqueles economistas despreveriam, a partir de seus modelos

---

8. “Those who learned to float in the smooth waters of equilibrium find the requirements of historical analysis very uncomfortable”.

9. No original: “as a system, a going concern, a phase in historical development”.

10. “Keynes brought back the moral problem that *laissez-faire* theory had abolished”.

de equilíbrio estático e sem qualquer perspectiva histórica, aspectos superficiais de conflitos sociais e políticos mais profundos. Assim, a análise pós-keynesiana ia muito além de destacar os mecanismos de geração da renda em situação de desemprego da mão de obra e o papel das políticas monetária e fiscal como formas de solução para o desemprego, tema fundamental na Grande Depressão. A nova abordagem abria espaço para uma visão mais ampla da economia, possibilitando agregar questões sociais e, principalmente, políticas, particularmente quando os objetivos consistissem na redução das desigualdades de renda em uma sociedade. Robinson percebeu que a análise keynesiana poderia ser expandida para uma teoria de desenvolvimento econômico de longo prazo. A partir da diferenciação das categorias de demanda e da importância temporal dos investimentos produtivos, ela considerou não apenas os impactos das ações do governo no curto prazo, mas também os efeitos de longo prazo no processo de acumulação – ou de apropriação e utilização do excedente econômico – para as mudanças estruturais produtivas que poderiam ser funcionais à superação do subdesenvolvimento econômico. Trata-se de uma perspectiva que encontra forte eco nas análises de Furtado sobre o fenômeno do subdesenvolvimento.

### **3 PARA ALÉM DA ANÁLISE KEYNESIANA: DESENVOLVIMENTO, SUBDESENVOLVIMENTO E A QUESTÃO DO PODER ECONÔMICO EM FURTADO**

Furtado testemunhou, em seu tempo, as grandes mudanças no pensamento econômico que ocorriam tanto em virtude das implicações da revolução keynesiana quanto das transformações trazidas no período que se iniciava com o fim da Segunda Guerra Mundial. Em constante diálogo com sua época, ele também apontou para a incompletude da abordagem neoclássica, de forma semelhante a Joan Robinson, quando a compara com a economia clássica formulada por Adam Smith e David Ricardo:

a diferença principal entre os dois enfoques está em que a atitude dos clássicos era inovadora, e até certo ponto revolucionária, ao passo que os neoclássicos estavam armados de uma ideologia defensiva e, até certo ponto, reacionária. (...) Em Adam Smith essa atitude se manifesta na luta contra os privilégios e pela liberdade de comércio interno e externo. Ao definir-se contra o colonialismo em sua época, Smith tomava o partido da industrialização, nascente na Inglaterra, contra as formas de organização monopolista do comércio. Ricardo, por seu lado atacou os resquícios do feudalismo, tanto com sua teoria da distribuição – baseada na concepção da renda diferencial – como a teoria dos custos comparativos, que demonstrava o quão vantajoso era para a Inglaterra a política de importação livre de produtos agrícolas. As duas teorias básicas de Ricardo apontavam na mesma direção: enfraquecer a posição da agricultura inglesa, na qual assentava o conjunto de privilégios, herdado do feudalismo, e que constituíam amarras às forças que impulsionavam a industrialização do país (Furtado, 1983, p. 12).

Também de forma semelhante a Robinson, Furtado (1983) critica a forma como a *Teoria Geral* de Keynes fora interpretada e adaptada para dar elegância ao modelo; para ele, essa banalização desconsiderou os fatores sociais e políticos que induzem os empresários a realizar os investimentos produtivos. Nos modelos keynesianos popularizados nos livros-texto de economia, os investimentos são considerados gastos no mesmo patamar qualitativo de quaisquer outros componentes da demanda. Ora, como Furtado e outros observam, a consequência dessa abordagem reducionista quanto à importância dos investimentos é a não avaliação dos impactos de longo prazo. Para Furtado, a importância do processo de acumulação de capital em uma sociedade composta por grupos que disputam o excedente econômico, bem como a necessidade de ações coordenadoras do Estado em épocas de desemprego, não poderiam ser separadas das questões de longo prazo ou estruturais. A análise keynesiana estabelecia sim “uma posição de partida para uma teoria do desenvolvimento econômico”, mas não a resolvia (Furtado, 1983, p. 51). Foi a partir desta perspectiva, buscando percorrer mais longe o caminho aberto pelos keynesianos, que Furtado passou a se aprofundar no “estudo do comportamento de alguns dos agentes responsáveis por decisões de caráter estratégico” (Furtado, 1983, p. 69).

Em várias de suas obras, pode-se perceber a preocupação com a definição do desenvolvimento econômico para além do crescimento do PIB *per capita*. É justamente nesta preocupação que podemos encontrar aspectos que vão além da análise econômica tradicional. Em sua *Pequena Introdução ao Desenvolvimento Econômico*, Furtado propôs abordar o desenvolvimento econômico a partir de 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 e que competem na utilização de recursos escassos (Furtado, 1980, p. 16).

Para ele, todas essas três dimensões possuíam algum tipo de implicação política. Entretanto, a última é que se destacava:

a terceira dimensão é, certamente, a mais ambígua, pois aquilo a que aspira um grupo social pode parecer simples desperdício de recursos a outros. Daí que essa terceira somente chegue a ser percebida como parte de um discurso ideológico. Assim, a concepção de desenvolvimento de uma sociedade não é alheia a sua estrutura social, e tampouco a formulação de uma política de desenvolvimento e sua implantação são concebíveis sem preparação ideológica (Furtado, 1980, p. 16).

Furtado busca, então, estabelecer algumas relações entre o processo de transformação estrutural e as formas de poder que se estabelecem em uma economia capitalista subdesenvolvida. No centro destas relações, encontra-se o fenômeno do poder econômico, que define as disputas entre os vários grupos sociais pelos



frutos do processo de acumulação ou pela utilização do excedente econômico (Furtado, 1983, p. 104-105). Dentro dessa perspectiva, ele considera que “a mola do processo de desenvolvimento são os padrões de comportamento de agentes econômicos que estão em condições de exercer alguma forma de poder” (Furtado, 1983, p. 104). Disso decorre que o desenvolvimento das forças produtivas estaria condicionado ao contexto histórico-social no qual se destaca o papel dos agentes “dotados de intenções e de capacidade inovativa, que participam da apropriação do excedente” (Furtado, 1980, p. 64). Seria, por conseguinte, fundamental identificar os atores com o poder de controlar os meios e as técnicas de produção (ou a tecnologia de produção). Conclui Furtado (1980, p. 66):

a luta pela apropriação do excedente é, em sua origem, um esforço de implantação de certo sistema de dominação social e, em seguida, um empenho para preservar o controle das instituições que asseguram a estabilidade da estrutura social.

A ideia de que toda atividade empresarial engloba alguma forma de *dominação social* levou o autor incorporar em sua análise o fenômeno da *macrodecisão*.<sup>11</sup> Furtado considera que as decisões empregadas pelos vários agentes ou grupos, relevantes para as mudanças estruturais na economia, não se baseiam apenas nas denominadas *microdecisões*, concebidas no âmbito da microeconomia neoclássica.<sup>12</sup> Considerando-se a disputa dos vários agentes econômicos pela distribuição da renda (ou do excedente), as estratégias que impactam as estruturas seriam aquelas em que esses agentes buscam algum tipo de controle sobre os demais, incluindo a antecipação de conflitos e a utilização de algum tipo de coação:

quando um agente – interessado ou não em certo plano – está capacitado para prever e identificar *ex-ante* as incompatibilidades entre planos concorrentes, e emprega formas de coação, pública ou privada, para tornar compatíveis ou concordantes os referidos planos, configura-se então o caso de uma *macrodecisão* (Furtado, 2013, p. 150, grifo nosso).

Nesse sentido, as *macrodecisões* somente se estabelecem ou são possíveis “porque certos agentes estão em condições de exercer um efeito de dominação sobre os demais” (Furtado, 2013, p. 150). Interessante destacar que tais *macrodecisões* podem se situar tanto no âmbito do Estado quanto em outra unidade *dominante*. Desse modo, o Estado surge não apenas como agente coordenador das decisões econômicas na tradição dos modelos keynesianos, mas também como unidade ou centro de coordenação das *ações de determinados grupos sociais* que podem atuar na transformação ou na manutenção das estruturas econômicas. Em síntese, a noção de desenvolvimento econômico proposta por Furtado inclui elementos que vão além

11. Furtado toma o conceito de *macrodecisão* do economista francês François Perroux. Sobre a influência de Perroux nas ideias do economista brasileiro, ver Furtado (2013, p. 221-222).

12. As *microdecisões* representam os *comportamentos maximizadores* dos agentes econômicos racionais, cujo antagonismo é compatibilizado pelas forças impessoais dos mercados, dentro da ideia de equilíbrio ótimo estático.

dos seus aspectos estritamente econômicos, ao contemplar as formas de dominação social e o grau de autonomia do Estado na consecução de objetivos dos vários grupos sociais.

Como implicação metodológica, ao tratar do efeito de dominação que acompanha as *macrodecisões*, Furtado coloca a política no centro de sua análise. Tal incorporação levará o autor a desenvolver o conceito de dependência estrutural, peça fundamental em sua reflexão sobre a formação econômica da América Latina e as possíveis formas de superação da sua condição periférica no sistema de divisão internacional do trabalho.

#### 4 O COMÉRCIO INTERNACIONAL E O SUBDESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A partir da concepção segundo a qual as estruturas econômicas refletem algum tipo de dominação exercida por determinados grupos sociais, além do próprio Estado, Furtado volta-se para o fenômeno do subdesenvolvimento no mundo capitalista contemporâneo. Entre as principais formas de dominação elencadas por ele, uma se destaca: a inovação técnica como um dos “focos geradores de poder de maior relevância na sociedade capitalista” (Furtado, 1980, p. 33).

A importância das inovações tecnológicas na explicação do subdesenvolvimento pode ser encontrada no primeiro documento oficial da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), concebido por Raúl Prebisch e publicado em 1949. Nele, Prebisch considerou, a partir da evidência da deterioração dos termos de troca desfavoráveis aos produtores primários, que os benefícios econômicos da divisão internacional do trabalho não estariam sendo distribuídos de forma equitativa entre os países. Como explicação, Prebisch destacou os efeitos desiguais do progresso tecnológico sobre o centro e a periferia. Ele argumentou que “enquanto os centros preservaram integralmente o fruto do progresso técnico de sua indústria, os países periféricos transferiram para eles uma parte do fruto do seu próprio progresso técnico” (Prebisch, 2000a, p. 83). Furtado vai além desta percepção, ao considerar o progresso técnico numa perspectiva mais ampla, a de instrumento de dominação social nas relações econômicas internacionais.

Para tanto, ele parte da hipótese de que a inovação técnica seria fonte de poder social e, portanto, quem a domina exerce papel predominante na luta pelos recursos escassos. Essa configuração, afirma Furtado, teria validade tanto no interior de cada sociedade capitalista como na relação entre os Estados. Nesse sentido, a análise das relações entre o centro e a periferia passa a incluir questões de ordem política, uma vez que o centro, ao deter em seu controle o progresso técnico, como Prebisch já denunciava, detinha também o poder de decisão nas relações econômicas internacionais. Foi a partir dessa avaliação que Furtado desenvolveu o conceito de dependência tecnológica, mensurando o seu impacto sobre as

estruturas econômicas latino-americanas. Além disso, ele também demonstrou que essa dependência comprometia a autonomia dos Estados da região, além de ser uma categoria de análise fundamental para se refletir sobre as formas de superação do subdesenvolvimento econômico.

Voltando sua atenção para a inserção dos países latino-americanos no comércio internacional, Furtado não negou a importância desse comércio para o desenvolvimento econômico, pelo contrário. Mas afirmou, sim, que a abordagem predominante era insuficiente para a compreensão do problema do desenvolvimento:

no estudo do desenvolvimento, cabe considerar o comércio exterior de três ângulos diferentes: a) como fator de elevação da produtividade econômica, mediante a expansão dos mercados e especialização; b) como força motora capaz de provocar transformações das estruturas e c) como canal de transmissão do progresso técnico (Furtado, 1983, p. 165).

Para Furtado, a denominada teoria pura do comércio internacional tratou essencialmente da primeira das três contribuições possíveis, desconsiderando os aspectos dinâmicos implícitos nas duas outras. Neste ponto, ele retoma a crítica ao princípio das vantagens comparativas como ideologia que justificava a divisão internacional do trabalho entre países industrializados e produtores primários. A especialização internacional que se consolidou ao longo do século XIX estaria assentada em uma visão otimista acerca dos benefícios do livre-comércio, que, além dos ganhos de produtividade, colocaria em marcha mecanismos que levariam à difusão do crescimento econômico mundial e à redução das diferenças econômicas entre os países (Furtado, 1983, p. 166). Entretanto, as evidências empíricas, particularmente em relação às crescentes disparidades de renda que caracterizariam a dicotomia centro-periferia, seriam contrárias a este resultado. Segundo Furtado, o subdesenvolvimento seria “consequência da rápida propagação de novas formas de produção, a partir de um número limitado de centros irradiadores de inovações tecnológicas” (Furtado, 1979, p. 8). Partindo da premissa de que essa propagação foi determinante na criação do sistema de divisão internacional do trabalho ou, em outras palavras, da divisão do mundo em economias industrializadas e primário-exportadoras, ele apresenta seus argumentos contrários às previsões dos economistas neoclássicos, ao afirmar que o sistema teria sido incapaz de gerar os benefícios destacados pelos modelos de livre-comércio:

desta forma, consideraremos o subdesenvolvimento como uma criação do desenvolvimento, isto é, como consequência do impacto, em um grande número de sociedades, de processos técnicos e de formas de divisão do trabalho irradiados do pequeno número de sociedades que se haviam inserido na revolução industrial na fase inicial desta, ou seja, até fins do século passado [séc. XIX]. As relações que se estabelecem entre esses dois tipos de sociedade tendem a perpetuar-se. Essa dependência apoiou-se, inicialmente, num sistema de divisão internacional do

trabalho que reservava para os centros dominantes as atividades produtivas em que se concentrava o progresso tecnológico; em fase subsequente ela teve como ponto de apoio principal o controle, por grupos integrados nas economias dominantes, daquelas atividades produtivas, instaladas nas economias dependentes, em que mais significativa é a assimilação dos novos procedimentos técnicos (Furtado, 1979, p. 8).

Nesse sentido, o subdesenvolvimento, como subproduto da evolução do capitalismo contemporâneo, deveria ser entendido como resultado de um processo histórico criado a partir do desenvolvimento econômico verificado nos centros de inovação tecnológica, até mesmo como condição necessária para esse desenvolvimento. Sendo assim, para Furtado o subdesenvolvimento estaria ligado “à forma de difusão da tecnologia moderna” (Furtado, 1979, p. 9). É a partir dessa perspectiva que ele elabora o conceito de dependência e compreende suas implicações para o desenvolvimento econômico ou mesmo para a condição de subdesenvolvimento latino-americano.

## 5 DEPENDÊNCIA E SUBDESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA

Conforme discutido na primeira seção, já é possível perceber a ênfase na questão do poder em *Formação Econômica do Brasil*. Tal ênfase ganha força nas obras subsequentes de Furtado, o que demonstra sua coerência teórica ao longo de sua trajetória como economista. Mas é na análise da formação econômica da América Latina que a questão do poder ganha significado particular, quando Furtado discute o problema da dependência na região e as possibilidades de superação a partir de estratégias comuns.

Em seu *A Economia Latino-americana*, de 1976, Furtado problematiza a forma como se estabeleceu o que ele conceitua como dependência na formação econômica da América Latina.<sup>13</sup> Na análise das relações entre o centro e a periferia, ele expõe duas categorias: as formas tradicionais e as novas formas da dependência externa. A primeira seria própria do modelo primário-exportador, configurado na região desde a segunda metade do século XIX, vivendo sua crise a partir das consequências econômicas do período que se entende do início da Primeira até o final da Segunda Guerra Mundial. Por sua vez, a segunda categoria se faz presente no Pós-Guerra e relaciona-se com as novas formas de cooperação financeira e com a participação de empresas estrangeiras na industrialização por substituição de importações.

Ambas as formas de dependência teriam como uma de suas principais manifestações a desigualdade na propagação dos benefícios do progresso tecnológico entre os países do centro e os da periferia. Conforme destacado na seção anterior, essa questão fora considerada pela CEPAL a partir da evidência da deterioração

---

13. Deve-se destacar que, a primeira edição da obra data de 1969; porém, segundo o autor, a segunda e definitiva edição, de 1976, teria sido amplamente reescrita, motivo pelo qual consideramos o texto desta, que foi reeditado pela Companhia das Letras em 2007 (Furtado, 2007).

dos termos de troca, tendencialmente desfavoráveis aos produtos primários. Para Furtado, o sistema de divisão internacional do trabalho entre produtores primários, de um lado, e economias industrializadas (especialmente a Inglaterra, mas não apenas), de outro, criava “relações assimétricas que se traduziam em uma estreita dependência dos países exportadores de matérias-primas em relação aos centros industrializados” (Furtado, 2007, p. 285). Nesse sentido, ele explica que:

o desenvolvimento das relações econômicas internacionais não se fazia apenas sob a forma de crescente intercâmbio entre as diversas nações, mas também mediante a criação de polos de comando que detinham o controle dos fluxos financeiros; que orientavam as transferências internacionais de capitais; que financiavam estoques estratégicos de produtos exportáveis; que interferiam na formação dos preços etc. A expansão do excedente exportável em um país latino-americano dependia, quase sempre, de investimentos infra-estruturais financiados com capitais estrangeiros, que se tornavam acessíveis quando a inserção do incremento de produção nos mercados internacionais correspondia às expectativas dos centros de comando da economia mundial. Tratava-se, portanto, de uma forma de dependência que decorria da própria estrutura da economia mundial (Furtado, 2007, p. 286).

A partir da análise das contribuições da CEPAL, Furtado considera a possibilidade de superação da dependência dos países primário-exportadores em relação ao centro a partir da industrialização por substituição de importações. Entretanto, observa que as novas atividades industriais instaladas em alguns países latino-americanos teriam no comando grandes empresas transnacionais. Portanto, tratou-se de um modelo baseado em expectativas e interesses externos à periferia.

Para aprofundar essa reflexão, Furtado segue dois caminhos. O primeiro passa pela análise do processo de coordenação das decisões por grupos de interesses – em conluio ou não com o Estado –, conforme interpretação apresentada nas seções precedentes deste artigo. O segundo considera o grau de autonomia dos grupos cujos interesses se voltam para o mercado interno. O que liga esses dois caminhos é o grau de autonomia dos Estados no atendimento das aspirações nacionais *vis-à-vis* aquelas externas ao país.

Segundo Furtado, se por um lado a industrialização substitutiva de importações que se inicia no período do Pós-Guerra abriu possibilidades para mudanças estruturais nos países latino-americanos, por outro teria criado novas formas de dependência que impediram que tais mudanças se efetivassem. Isso ocorreu porque a substituição de importações de bens industrializados de alta tecnologia foi conduzida por grandes empresas transnacionais, cuja estratégia seria manter o controle sobre os mercados antes abastecidos pelas importações. Este controle, por sua vez, implicava a importação, pela periferia, de tecnologia moderna produzida no centro. Ou seja, o processo também poderia ser entendido como de substituição de importações de bens industrializados pela importação de

tecnologia produzida nos países industrializados. É justamente esta troca, segundo Furtado, que irá manter as estruturas subdesenvolvidas inalteradas, a despeito da industrialização necessária.

Conforme Furtado, a participação de grandes empresas transnacionais na industrialização da América Latina seria menos um “fenômeno de cooperação financeira que de controle de atividades produtivas por parte de grupos que já vinham abastecendo o mercado com [suas] exportações” (Furtado, 2007, p. 318). Este controle se deu de várias formas, desde a mobilização dos escassos recursos internos a fundo perdido – seja para a implantação de novas filiais nos países, seja para a expansão das já existentes –, até o controle de fontes de matérias-primas. Ao beneficiarem-se de políticas de câmbio com múltiplas taxas, favoráveis à importação de equipamentos ou bens intermediários, estes grupos também exerceriam controle sobre a economia latino-americana.

Em alguns casos, tais empresas foram ainda beneficiadas pelo endividamento externo garantido pelos governos, inclusive em relação ao risco de mudanças nas taxas de câmbio. Numa perspectiva analítica mais ampla, este controle, na medida em que surgia a partir dos interesses de grupos sociais vinculados ao centro, significou, segundo Furtado, a perda de autonomia dos Estados nacionais para conduzir as mudanças estruturais necessárias à superação do subdesenvolvimento. Esta conclusão já era reforçada em sua obra *A Hegemonia dos Estados Unidos e o Subdesenvolvimento na América Latina* – originalmente publicada em 1973, três anos antes da segunda edição de *A Economia Latino-americana* –, enfatizando a importância da autonomia nos centros nacionais de decisão no contexto das relações econômicas internacionais:

[os] espaços econômicos nacionais dotados de centros de decisão de perfil perfeitamente definido, muito provavelmente, continuarão a desempenhar o papel principal como marcos definitórios dos critérios de valor, implícitos nas relações econômicas internacionais. Em outras palavras: os centros básicos de decisão, intérpretes dos interesses substantivos das coletividades humanas, continuarão a ser de nível nacional (...) (Furtado, 1979, p. 86).

Conclui Furtado (1979, p. 86, grifo nosso) que:

na América Latina, a articulação multinacional, para transformar-se em efetivo instrumento de desenvolvimento, requer prévia recuperação do Estado nacional como centro básico de decisões. Sem essa recuperação é de prever que continue a agravar-se a desarticulação das economias nacionais, sob o efeito do controle das atividades mais significativas por empresas dirigidas de fora da região. *Nas condições que prevalecem na maioria dos países da região, essa desarticulação constitui sério obstáculo à formulação de uma política de desenvolvimento.*

Não é objetivo aqui discutir as várias alternativas de políticas de desenvolvimento formuladas por Furtado para a América Latina, mas importa considerar o aspecto político da análise, manifesto na articulação ou desarticulação entre os interesses nacionais e os externos, e no grau de autonomia dos Estados nacionais na formulação de suas políticas de desenvolvimento econômico. Para Furtado, as mudanças econômicas estruturais necessárias à superação do subdesenvolvimento deveriam fazer parte de um projeto político mais amplo de resgate dos Estados nacionais não apenas como agentes coordenadores das atividades produtivas, mas também como representantes de interesses sociais mais amplos. O grande problema da substituição de importações, dentro desta perspectiva analítica, estaria no fato de que, ao ser conduzida por grandes empresas transnacionais detentoras da tecnologia e das fontes de financiamento externo, ela não rompe com esta forma mais complexa de dependência. De acordo com Furtado, a solução dos problemas sociais passaria pela “valorização dos Estados como centros coordenadores, mediante a explicitação de objetivos nacionais e prioridades nacionais, e a indicação mais ou menos precisa das formas de alcançá-las” (Furtado, 1983, p. 187). Trata-se de um princípio que estará presente na análise das possíveis estratégias regionais.

## **6 PARA UMA ECONOMIA POLÍTICA DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL NA AMÉRICA LATINA**

A conclusão de Furtado de que a superação do subdesenvolvimento econômico passa pela valorização dos Estados nacionais ganha significado especial quando o autor considera a importância da integração dos países latino-americanos. Inicialmente, ele analisa os benefícios da integração no contexto da substituição de importações:

um dos principais fatores responsáveis pela baixa eficácia dos investimentos em grande número de países subdesenvolvidos é, reconhecidamente, a insuficiência das dimensões de mercado. Na medida em que os investimentos industriais se diversificam, o problema se agrava. Por outro lado, o avanço da tecnologia assume de maneira geral a forma de aumento das dimensões mínimas econômicas das unidades de produção. É, portanto, natural que se tenha pensado em contornar esse obstáculo mediante formas diversas de economias nacionais (Furtado, 1983, p. 231).

A possibilidade de integração econômica foi amplamente considerada pela CEPAL e já constava no documento pioneiro de 1949 (Prebisch, 2000a). Havia já naquele momento a preocupação com a exploração das economias de escala, particularmente em relação à “multiplicação de empresas de dimensões relativamente pequenas em países que, unindo seus mercados para uma série de artigos, poderiam conseguir uma produtividade maior” (Prebisch, 2000a, p. 122). Esta preocupação ganha densidade analítica a partir da publicação do documento *O Mercado Comum Latino-americano*, de 1959, assinado por Prebisch, no qual são discutidos os benefícios da integração:

em vez de procurar implantar toda sorte de indústrias substitutivas, cada país poderá especializar-se naquelas que julgar mais convenientes, de acordo com seus recursos naturais, com as aptidões de sua população e com as possibilidades de seu próprio mercado; e recorrerá a importações provenientes dos demais países latino-americanos para satisfazer outras necessidades de produtos industrializados que não tenham podido ser atendidas por importações do resto do mundo (Prebisch, 2000b, p. 361-362).

Foi a partir das concepções da CEPAL acerca da integração que Furtado (1983, p. 231) reconheceu a pouca eficácia dos investimentos em grande número de países latino-americanos, em decorrência das insuficientes dimensões dos mercados locais. Nesse sentido, a formação de um mercado comum regional deveria ser, segundo ele, “um objetivo declarado de política econômica de todos os governos latino-americanos” (Furtado, 2007, p. 369). Em *A Economia Latino-americana*, ele considerou o caso dos países da América Central como a evidência acerca dos benefícios da ampliação dos mercados. Este otimismo se desfaz, entretanto, quando se refere ao caso da Associação Latino Americana de Livre-Comércio (Alalc). Após as primeiras negociações sobre a liberalização comercial no âmbito do Tratado de Montevidéu, Furtado reitera a avaliação da CEPAL acerca da reduzida importância do acordo em termos de ganhos de escala, uma vez que os bens incluídos nestes entendimentos eram essencialmente produtos primários já tradicionalmente transacionados entre os países. Para Furtado, a Alalc teve “significação limitada do ponto de vista da criação de novas atividades econômicas” (Furtado, 2007, p. 363). Mas é nas questões políticas que o autor constrói sua avaliação sobre as possibilidades de criação de um espaço regional comum latino-americano.

A partir da avaliação da Alalc, Furtado considera que a integração econômica regional, em um quadro de dependência externa, não poderia ter como motivação apenas os benefícios econômicos decorrentes da ampliação dos mercados. Para ele, se os Estados nacionais possuísem reduzida autonomia para a tomada de decisões, ou se fossem incapazes de atender às demandas sociais, a integração, ao favorecer grandes empresas cujo centro de interesse está fora no país, poderia agravar os problemas estruturais, contribuindo para a concentração geográfica da produção e da renda na região integrada, tornando assim “mais difícil a superação do subdesenvolvimento” (Furtado, 1983, p. 234). Neste ponto, Furtado (2007, p. 370) passa a considerar seu quadro analítico mais amplo:

admite-se, presentemente, como mais ou menos evidente que, longe de ser uma simples questão de liberalização de comércio, o verdadeiro problema consiste em promover a criação progressiva de um sistema econômico regional, o que não será tarefa pequena, em razão da orientação anterior do desenvolvimento, das disparidades dos níveis atuais de desenvolvimento, dos riscos de agravamento da concentração geográfica, tanto das atividades econômicas como da apropriação dos frutos do desenvolvimento, da considerável autonomia com que atuam na



região poderosos consórcios internacionais que controlam não somente atividades de exportação tradicionais, mas também grande parte do setor manufatureiro moderno, das divergências entre as políticas nacionais no que respeita à exploração de recursos naturais, da ineficácia dos Estados nacionais no controle e orientação dos processos econômicos e de outros fatores de não menor importância.

Em síntese, o problema é muito menos de formação de um espaço econômico unificado, mediante uma mobilidade progressiva de produtos e fatores de produção (...) do que de reorientação do desenvolvimento no plano nacional, no sentido de uma articulação crescente das economias nacionais em um todo coerente.

Nestas considerações, o economista brasileiro concebe a integração como um projeto político cuja viabilidade dependia da superação das formas de dependência discutidas anteriormente, particularmente em relação ao resgate do poder dos centros de decisão nacionais que “estão capacitados para interpretar as aspirações da coletividade” (Furtado, 2007, p. 370). Entretanto, sua avaliação pessimista da Alalc reside não apenas em seus aspectos econômicos, mas principalmente nos políticos. Conforme Furtado, a grande dificuldade da integração da América Latina estava na compatibilização dos projetos nacionais com o projeto regional, de forma que a criação de um “espaço econômico unificado” fosse também um “instrumento eficaz de política nacional” (Furtado, 2007, p. 371). “A teoria da integração”, conclui Furtado, “constitui uma etapa superior da teoria do desenvolvimento e a política de integração uma forma avançada de política de desenvolvimento” (Furtado, 1983, p. 234).

## **7 EPÍLOGO: FURTADO COMO MÉTODO INTERDISCIPLINAR DE AVALIAÇÃO DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA**

Ainda que de forma bastante preliminar, podemos considerar a perspectiva interdisciplinar de Furtado na avaliação da evolução da integração da América Latina no período do Pós-Guerra. No caso do acordo da Alalc, que, em 1960, reuniu a Argentina, o Brasil, o Chile, o México, o Paraguai, o Peru e o Uruguai, havia uma motivação comum sob o ponto de vista dos interesses nacionais, e que era defendida pela CEPAL: a industrialização substitutiva de importações como política necessária para a superação do subdesenvolvimento econômico. Além disso, a cooperação regional poderia servir de instrumento nas negociações internacionais. Entretanto, o quadro político que prevaleceu na região, de forma geral, a partir da década de 1960, e que se estendeu até a década de 1980, quando vários países sofreram golpes militares que interromperam processos democráticos, reverteu a construção de um equilíbrio entre os projetos nacionais e as aspirações regionais. As rivalidades regionais, imaginárias ou não, em um cenário conturbado por governos autoritários e pelas perspectivas da Guerra Fria, fizeram refluir o projeto de integração. Afinal, sua funcionalidade, conforme descrita por Furtado,

estava vinculada ao atendimento de demandas contra as quais foram dados os golpes de Estado, como a atenção aos direitos sociais, a redistribuição da renda e o fortalecimento do poder decisório e autônomo dos Estados latino-americanos. Inclusive, quando se trata das relações com o centro (à época, os Estados Unidos), também não era conveniente uma América Latina capaz de apropriar-se dos frutos do progresso técnico, incrementando seu poder e afirmando uma esfera de maior autonomia. Se Washington já se opusera até mesmo à criação da CEPAL, em 1947,<sup>14</sup> se oporá com muito mais peso a essa concepção de integração defendida pelos cepalinos no auge da Guerra Fria.

Não é objetivo deste artigo avaliar as motivações específicas de cada um desses golpes de Estado, mas sim destacar uma característica geral daquele ambiente político: a existência de um conflito entre os vários grupos sociais no intuito de promover mudanças estruturais na economia, como a já mencionada luta por uma melhor distribuição de renda, além de reformas estruturais como a agrária e a urbana. Destaca-se também a presença dos interesses das empresas transnacionais perante as demandas sociais que repercutem na política em uma democracia.

Se a conjuntura política foi desfavorável ao avanço da integração desde a década de 1960 até meados da década de 1980, o quadro mudou com as redemocratizações. Os presidentes José Sarney, do Brasil, e Raúl Alfonsín, da Argentina, assinaram, em 1985, a Declaração de Iguazu, estabelecendo as premissas de um compromisso duradouro que buscava encerrar a disputa geopolítica protagonizada pelas ditaduras dos dois países no período anterior. Naquele contexto, a integração regional ganhava destaque e, novamente, ia além dos objetivos econômicos: na visão do Brasil e da Argentina, a integração seria a forma de construir uma plataforma de lançamento para a economia globalizada (Bandeira, 2010). Também por isso, os postulados que orientam essa versão do integracionismo se aproximaram das teses liberais que voltavam a predominar entre os latino-americanos na década de 1990. Será apresentado um *regionalismo aberto*, em contraposição ao *velho regionalismo* de inspiração industrializante e desenvolvimentista.<sup>15</sup> Na avaliação de Ruiz (2012, p. 48, tradução nossa), esse novo modelo significava “não apenas o abandono da preocupação com a autonomia, mas sim que a integração começava a perceber-se essencialmente como promoção do comércio e dos investimentos, deixando a dimensão política em um segundo lugar”. Como Furtado já notara, os projetos econômicos, especialmente a integração, são determinados também pela disputa em torno do poder político e de suas fontes. A mudança na orientação integracionista refletia então as relações de poder globais da década de 1990, na qual o discurso quanto ao triunfo liberal sobre o chamado socialismo real levava

---

14. Conforme narra Dosman (2011), especialmente nos capítulos 11 e 12 de sua obra dedicada a Prebisch.

15. Para mais informações sobre a trajetória do regionalismo, ver Carvalho e Senhoras (2020) e Levi (2020).

teóricos a até mesmo esboçarem teses sobre um “fim da história” (Fukuyama, 1992). Embora procurando ignorar a dimensão política, esse projeto de integração latino-americana que surge após a queda das ditaduras no continente também obedecia à dinâmica da disputa pelo poder.

De todo modo, ele foi responsável por reaproximar os países e levou à criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 1991, estreitando as relações entre as economias dos Estados recém-redemocratizados de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Ainda que os problemas macroeconômicos que se manifestavam pela inflação alta e as repercussões da crise da dívida externa ofuscassem a necessidade de mudanças estruturais nas economias, a aproximação revelou novas perspectivas no âmbito da cooperação econômica e mesmo política. Nos anos 1990, o neoliberalismo como projeto nacional acabou por reverter a tendência em torno da cooperação entre os quatro países, levando o Mercosul a atuar como um acordo essencialmente comercial. Em geral, a época do regionalismo aberto foi de adoção de estratégias orientadas por essa vertente liberal da integração. O México se integrou aos Estados Unidos com o Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (North American Free Trade Agreement – Nafta), enquanto o Chile se distanciou dos vizinhos, optando por estabelecer tratados bilaterais de livre-comércio. Por sua vez, o grupo de países andinos converteu-se em Comunidade Andina, adotando princípios do regionalismo aberto.

Essa tendência passará por nova mudança, retornando aos objetivos que Furtado imaginava para a integração, no início do século XXI, com a ascensão de forças populares aos governos latino-americanos. A concepção de uma integração regional calcada também em objetivos de ordem política é retomada a partir dos países do Mercosul. O bloco é ampliado e passa por reformas institucionais, como a criação do Fundo de Convergência Estrutural<sup>16</sup> (Focem), do Mercosul Social, entre outros organismos. Além disso, organizações regionais como a Alternativa Bolivariana para as Américas (Alba), promovida pela Venezuela, e a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) dariam vazão ao que foi chamado de “regionalismo pós-liberal” (Serbin, Martínez e Ramanzini Junior, 2012). A questão da autonomia e da recuperação da capacidade decisória dos Estados nacionais novamente era tratada como parte dos objetivos que podiam ser atingidos com um projeto eficaz de integração. Contudo, se essa versão do integracionismo avançou no seu caráter político, ela recuou na concepção econômica. O Mercosul atravessou dificuldades para se consolidar mesmo enquanto uma união aduaneira imperfeita, ao passo que a experiência bem-sucedida da Unasul enquanto instância de governança regional não avançou no seu objetivo de levar à convergência entre a Comunidade Andina e o Mercosul.

---

16. Para mais informações, ver Severo e Lima (2020).

Essa fragilidade econômica revelou-se fatal quando, desde a segunda metade da década de 2010, governos conservadores e liberais no plano econômico ascendem nos principais países da região, levando a novo refluxo da integração regional. A Unasul foi abandonada e o Mercosul avança em sua crise interna. Para onde vai a integração latino-americana? Retomando Furtado, as questões colocadas por ele na formulação de uma economia política da integração continuam atuais. A questão essencial da localização do poder e seus espaços de exercício, a disputa pelo excedente econômico, o tema da dependência tecnológica, a superação do subdesenvolvimento e a necessidade de construir um projeto de integração que seja também amparado pelos objetivos nacionais são vigentes. Celso Furtado é ainda o autor de uma interpretação que lança luz sobre os problemas do presente.

## REFERÊNCIAS

- BANDEIRA, Luiz A. M. A integração da América do Sul como espaço geopolítico. *In*: \_\_\_\_\_. **Geopolítica e política exterior Estados Unidos, Brasil e América Sul**. 2. ed. Brasília: Funag, 2010. p. 101-121. Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/702-geopolitica\\_e\\_politica\\_exterior\\_eua\\_brasil\\_e\\_america\\_do\\_sul\\_2\\_edicao.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/702-geopolitica_e_politica_exterior_eua_brasil_e_america_do_sul_2_edicao.pdf)>.
- BIDERMAN, Ciro; COZAC, Luís F. L.; REGO, José M. (Org.). **Conversando com economistas brasileiros**. São Paulo: Editora 34, 1996.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. “Formação Econômica do Brasil”: uma obra do estruturalismo cepalino. *In*: ARAÚJO, Tarcisio P.; VIANNA, Salvador T. W.; MACAMBIRA, Júnior (Org.). **50 anos de “Formação Econômica do Brasil”**: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. p. 49-67.
- CALVINO, Ítalo. **Por que ler os clássicos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- CARVALHO, Patrícia N. de; SENHORAS, Elói M. Crise no regionalismo sul-americano: discussões sobre integração, fragmentação e desintegração. **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 61-92, 2 dez. 2020.
- DOSMAN, Edgard J. **Raúl Prebisch (1901-1986)**: a construção da América Latina e do Terceiro Mundo. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado; Contraponto, 2011.
- FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.
- FURTADO, Celso. **A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- \_\_\_\_\_. **Pequena introdução ao desenvolvimento**: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980.

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

\_\_\_\_\_. **Formação econômica do Brasil.** 27. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional; Publifolha, 2000. (Coleção Grandes Nomes do Pensamento Brasileiro).

\_\_\_\_\_. **Celso Furtado:** correspondência intelectual – 1920-2004. Seleção, introdução e notas de Rosa Freire d’Aguiar. Posfácio de Luiz Felipe de Alencastro. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

\_\_\_\_\_. **A economia latino-americana:** formação histórica e problemas contemporâneos. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

\_\_\_\_\_. **Essencial Celso Furtado.** Apresentação e notas de Rosa Freire d’Aguiar. Prefácio de Carlos Brandão. 1. ed. São Paulo: Penguin Classics; Companhia das Letras, 2013.

HOBBSAWN, Eric. **Era dos extremos.** São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda.** São Paulo: Nova Cultural, 1985.

LEVI, Michel. El regionalismo sudamericano frente a la integración europea: una perspectiva de análisis desde categorías diferentes. **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 23-34, 2 dez. 2020.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. *In:* BIELCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL.** São Paulo: Record, 2000a. p. 69-136.

\_\_\_\_\_. O mercado comum latino-americano. *In:* BIELCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL.** São Paulo: Record, 2000b. p. 349-371.

ROBINSON, Joan. **Introduction to the theory of employment.** 2nd ed. Londres: Macmillan, 1969.

\_\_\_\_\_. **Economic philosophy.** Londres; Nova Iorque: Routledge, 2021.

RUIZ, José B. Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano. *In:* RUIZ, José B.; PUNTIGLIANO, Andrés R.; GRACEA, Angel (Ed.). **Integración latinoamericana y caribeña:** política y economía. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2012.

SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo (Coord.). **El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe:** nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Buenos Aires: Cries, 2012.

SEVERO, Luciano W.; LIMA, Mônica K. M. Los 15 años del Focem. **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 255-284, 2 dez. 2020.

