

36º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

GT35 - Teoria política e pensamento político brasileiro: normatividade e história

Título do trabalho - **HISTÓRIA, PERIFERIA E POLÍTICA NA OBRA DE CELSO
FURTADO**

VERA ALVES CEPÊDA (UFSCar)

(cepeda_vera@yahoo.com.br)

Resumo: Na obra de Celso Furtado aparecem fortemente entrelaçadas a dimensão econômica, a história e a política estruturadas na coerência de método e de argumentação teórica e política. Nesta comunicação procuro analisar algumas contribuições conceituais fundamentais no pensamento desse autor nessa interface de áreas, assinalando seu enorme potencial explicativo sobre o tema do subdesenvolvimento e tese desenvolvimentista. É destacado, em especial, a dimensão histórica e a questão da periferia como base do tema da *interpretação* do Brasil.

Introdução

É impossível analisar o processo de constituição e transformação da sociedade brasileira sem discutirmos tanto o problema econômico quanto o fenômeno histórico do desenvolvimentismo e neste campo a contribuição lapidar da obra de Celso Furtado. No primeiro aspecto o indiscutível fato de nosso surgimento no horizonte das nações ter-se dado já na moderna forma mercantil (termos “nascido capitalistas” na afirmação de Caio Prado Jr) fez com que problemas referentes ao mundo da produção, da circulação e da acumulação orientassem e balizassem grande parte da arquitetura social, política e cultural do país em sua etapa colonial, permanecendo posteriormente como legado. O momento histórico de nossa “descoberta”, como braço avançado das metrópoles europeias na fase de expansão do mercantilismo, espelhava uma lógica e racionalização modernas que incorporaria as sociedades coloniais nesse sistema avançado, porém com papel complementar: as colônias entrariam no complexo capitalista basicamente no papel secundário da oferta de produtos primários. As colônias anelavam-se a um mesmo fluxo de capitalismo avançado, mas em posição retardatária. Esta configuração revelou-se intrinsecamente contraditória porque a mesma energia que modulava as sociedades e economias centrais, capazes de avançar da etapa mercantil para a situação mais complexa de capitalismo industrial, resultava em condicionamentos limitantes para o desenvolvimento das sociedades periféricas. No bloco da periferia uma modernidade híbrida, moldada por uma situação subalterna, forjou uma situação histórica particular na qual o problema central da constituição da modernidade não era a derrubada da Tradição (como na clássica luta contra o *Ancien Regime*), mas o enfrentamento de um outro tipo de

moderno, *travado* pelo atraso ou subdesenvolvimento. Neste caso era dentro da própria modernidade capitalista que uma disfunção estava formada, sem nada dever ao passado feudal.

No movimento de autonomização da situação colonial estes dois problemas irão aparecer em um *crescendun*, com dois focos de tensão: no momento da Independência o conflito concentrava-se na ruptura contra a dominação política direta da metrópole como forma de construção do Estado/Nação; já no início do século XX o problema da consolidação da nação centrar-se-ia na eliminação do mais grave aspecto da herança colonial – a superação do modelo primário-exportador, obstáculo à autonomia nacional por sua condição de economia reflexa e dependente.

Com as obras de Roberto Simonsen, Caio Prado Jr, Celso Furtado e cepalinos consolida-se a tese da dimensão econômica como epicentro da questão nacional, transformando-se também no *leitmotiv* da vida intelectual. Esse encontro deu-se com o tema do planejamento que emerge no debate brasileiro no início dos anos 40 e aparece sintetizado na teoria do subdesenvolvimento - talvez a mais vigorosa peça de artilharia intelectual produzida sobre a formação histórica brasileira. Nela, cronologia, fases, problemas institucionais, conflitos e representações são articulados em uma teoria totalizante, uma cadeia dinâmica de eventos fortemente apoiados na concepção da estrutura social como resultante da organização da produção. A teoria do subdesenvolvimento foi capaz, também, de estabelecer um arco entre a história mundial e o percurso da história nacional. A partir da afirmação do atraso como fruto de uma lógica externa, surge uma ponte (tensa e contraditória) que faz da formação nacional parte *distinta* de um movimento mundial, somente entendida nesse contexto geral, mas somente explicada em sua particularidade no modelo centro/periferia.

No campo intelectual a teoria do subdesenvolvimento tornou-se uma proposta atraente para pensar-se o dilema da nação, substituindo temas anteriores como o “cadinho das raças”, a debilidade institucional ou o atraso meramente político, por uma teoria mais sofisticada e mais atualizada com relação aos parâmetros da economia política em voga mundialmente: ser moderno exige o formato capitalista urbano-industrial, ponto de passagem para o *ethos* da razão instrumental e para uma estrutura sócio- política também moderna. Conceitos como etapismo ou *take off* permitiram compreender racionalmente

nosso atraso e, simultaneamente, propor a sua superação. Dessa maneira a economia alcançou o privilegiado status analítico anteriormente exclusivo do ensaísmo político ou cultural e modificou a ordem dos fatores - a construção da nação e de suas instituições *passa* por mudanças na estrutura econômica.

A proposta de reflexão deste trabalho começa com a emergência histórica da dobradinha conceitual subdesenvolvimento/desenvolvimentismo, procurando ressaltar seu vínculo com a dimensão política. Uma observação importante sobre o *desenvolvimentismo* é que este conceito tem sido tratado na literatura nacional (quer nas abordagens produzidas pelas Ciências Sociais, pela Economia ou pela História) como *fenômeno* geral de uma época. Enquanto conceito-síntese perde-se de vista sua instintiva heterogeneidade conceitual e política, deixando de lado a riqueza do processo histórico que o gerou e o nexo para os efeitos sociais que legou. O problema é que subsumidos à rubrica genérica do desenvolvimentismo embaralham-se três aspectos importantes:

a) sua filiação intrínseca à teoria do subdesenvolvimento, enquanto interpretação ou diagnóstico histórico;

b) sua conversão em estratégia ou técnica para promoção do desenvolvimento – dimensão da ação política, com a transformação da economia em questão nacional (originando o termo que se consagrou para o período de “nacional-desenvolvimentismo”);

c) a natureza do projeto que se propõe alcançar – definição de metas e objetivos do desenvolvimento (qual desenvolvimento, para quê e para quem), aspectos que permitem decompor o bloco desenvolvimentista em vários projetos ideológicos concorrentes, adentrando ao campo da política.

Cada um destes itens possibilita, isoladamente, uma averiguação específica. Neste trabalho eles serão tratados como partes de um processo único que mesmo caracterizado pela heterogeneidade de temas, correntes, interesses e projetos políticos abrigava-se, no período, sob o projeto do desenvolvimento planejado e conduzido pelo Estado. Ao observarmos o tema do desenvolvimentismo dessa maneira fica mais compreensível a proposta deste trabalho ao pretender compreender o papel particular nele desempenhado pelas teses furtadianas.

A obra de Celso Furtado tem lugar exponencial no grupo que pensou/propôs o desenvolvimentismo, sendo reconhecido por sua contribuição intelectual e pela ação

política direta (SUDENE e Plano Trienal, por exemplo). Membro da equipe da CEPAL produziu obra de envergadura e de originalidade impar que atravessou mais de meio século. Exatamente por sua duração e complexidade é difícil mapear o legado furtadiano em conjunto, ficando mais fácil tratá-lo por fases. Podemos dividir a obra de Furtado de várias maneiras, todas correndo risco da arbitrariedade. Privilegiando como foco o cruzamento entre pensamento social e a economia política, proponho dividi-la em dois grandes blocos: um grupo de trabalhos que sustentam produção da teoria furtadiana e o grupo que trata da revisão e ajuste dessa teoria ao longo das mudanças da realidade brasileira e mundial. No primeiro bloco, compreendido na fase inicial da carreira de Furtado, estariam: a) os trabalhos sobre a gênese do subdesenvolvimento (cuja obra central é *Formação Econômica*, de 1959); b) as análises sobre o subdesenvolvimento em situação de “brecha histórica” (argumento que analisarei mais a frente neste trabalho), cujos textos mais expressivos são *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (1961), *Dialética do Desenvolvimento* (1964) e *A Pré-revolução Brasileira* (1964); c) a teorização específica sobre a dinâmica econômica que move a saída das economias subdesenvolvidas desse quadro, cuja obra central é *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico* (1967). O segundo bloco espalha-se por vários momentos, da fase de revisão da teoria do desenvolvimento (reavaliação do modelo brasileiro caracterizado pela industrialização do subdesenvolvimento) à fase memorialista e a retomada da expectativa do desenvolvimento posterior à Revolução tecnológica e a globalização¹.

Da obra furtadiana selecionei os trabalhos da fase de produção teórica (décadas de 1950/1960), coetânea ao momento áureo do nacional-desenvolvimentismo. Neste recorte começo enfatizando a feliz combinação de três aspectos da obra do autor: o *método*, o *problema* e o *projeto*.

Nesse autor, o *método* caracteriza-se pela heterodoxia ou ecletismo intelectual, entendida como abordagem articulada de dimensões sociais distintas (economia, cultura, sociologia, história) e utilizando conceitos fragmentados de várias correntes intelectuais como o historicismo estruturalista, o regulacionismo keynesiano, a economia nacional de List e o papel tático das reformas institucionais. O termo ecletismo é perigoso porque pode imputar fragilidade às concepções de Furtado, tomando-as como uma bricolagem de

¹ Uma taxionomia da obra de Furtado pode ser encontrada em Mallorquin, (2005), Vieira (2007), Cepêda (2001; 2008), Camargo (2009), entre outros autores.

matrizes teóricas muito diversas, senão contraditórias. Como se, em nome da necessidade de compreensão de um objeto histórico particular, o autor recorresse a amálgamas que resultassem, ao final, numa perspectiva caleidoscópica da realidade. A crítica (justa) a esse método seria de associá-lo ao improvisado ou à excessiva criatividade teórica. Entendo, ao contrário, que a pluralidade de aportes teóricos usados por Furtado revela outro aspecto – a filiação ao método manheimiano. A proposta da Sociologia do Conhecimento, de Karl Mannheim, recorre à leitura combinada e totalizante do social aglutinadas no conceito de *síntese* intelectual. A multiplicidade dos grupos sociais revela-se na produção de diferentes e conflitantes “ideologias parciais” e a tarefa do intelectual é apreendê-las em uma unidade, uma formulação que contenha todas as partes e seja um produto ideacional total. A assimilação de diferentes percepções e projetos pode incorporar, também, diferentes teses e métodos. Distinta do ecletismo esta estratégia pode revelar a tendência de Furtado de incorporar todas as matrizes significativas e úteis para o entendimento e resolução de seu problema intelectual (e social), respeitando mais a compreensão e solução da questão posta à reflexão que a fidelidade canônica a métodos isolados.

Quanto ao *problema* e ao *projeto*, estes dois aspectos podem explicar a grande influência do pensamento furtadiano no período. O *problema* é o do atraso, base da interpretação de Furtado sobre a formação do Brasil e que configurou sua primeira grande contribuição intelectual na forma da *teoria do subdesenvolvimento*. Como uma *interpretação do Brasil*, a teoria do subdesenvolvimento foi capaz de estabelecer um sólido diálogo com a anterior tradição intelectual que havia eleito como objeto privilegiado de reflexão o tema da identidade nacional. Em seu diálogo com a tradição do pensamento social a teoria do subdesenvolvimento furtadiana foi capaz de promover um ajuste da questão da formação nacional (passado) com o momento coetâneo (presente) e ainda possibilitar uma alternativa de futuro - todas legitimadas por uma rigorosa análise de cunho teórico-econômico e por uma sofisticada interpretação sócio-histórica. É nesse desdobramento pragmático que a teoria do subdesenvolvimento *torna-se* projeto de desenvolvimento, vira desenvolvimentismo. Nessa metamorfose o problema é com o futuro e, portanto, não se trata mais do *ser* e sim do *dever ser*, ampliando a reflexão para o campo dos valores e o universo das proposições políticas.

Este é o eixo do aspecto *projeto*. E tendo essencialmente um caráter político

permite ser analisado nestes termos, ou seja, no desvendamento do tipo de *nação* e futuro subjacentes à proposição furtadiana e suas diferenças com relação a outras formulações concorrentes. Este foco permite situar e acentuar o distanciamento do projeto político de Furtado do campo autoritário.

Entre a tese do subdesenvolvimento e a criação de um projeto desenvolvimentista

Anteriormente foi salientado que o tema do subdesenvolvimento é produto do esforço de compreensão de nossa evolução histórica, tendo um momento de emergência no cenário intelectual. As primeiras formulações coerentes sobre o atraso, entendido no viés da estrutura econômica, podem ser detectadas na seminal obra de Roberto Simonsen, publicada na década de 1930. Mas sua lapidação teórica madura encontra-se no complexo teórico produzido por Celso Furtado nos anos 50/60. O problema do atraso ou da inferioridade da nação brasileira frente a outros exemplos mundiais mais bem resolvidos é traço constante que move a *intelligentsia* brasileira desde a segunda metade do século XIX, vide a problematização – muito diversa – de autores como Euclides da Cunha, Monteiro Lobato, Nestor Duarte, Sílvio Romero, Manuel Bomfim, Alberto Torres, Oliveira Vianna, Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, Caio Prado Jr, entre inúmeros outros. No entanto o encontro entre o problema do atraso e a dimensão econômica somente se torna uma chave interpretativa com a obra simonseana. Em discurso proferido durante os debates da Assembleia Nacional Constituinte de 1934, Simonsen afirmaria de maneira inédita que “*o Brasil é um país pobre, com uma população pobre*”. E que esta pobreza teria base material, originada no fato de que na economia nacional “*o divisor é sempre maior que o quociente*” (tomando-se quociente como a somatória da produção nacional e o divisor como conjunto da população nacional). A população brasileira *era* pobre porque o aparelhamento econômico nacional era deficitário e, portanto, estruturalmente incapaz de elevar a renda per capita e a renda nacional:

O problema do salário está indissolivelmente ligado ao da produção. Todos ansiamos (sic) – patrões e empregados do Brasil – que aqui se estabeleça uma justa remuneração do trabalho, que todos possam viver a vida digna (...) mas se a retribuição do homem é fixada em grande parte pela própria produção; se esta é de pequeno valor em relação ao volume de

mão de obra disponível, como obter um elevado quociente se o divisor é fraco e o dividendo cresce continuamente? O nosso grande mal, atingindo todas as classes, principalmente a dos trabalhadores, é a insuficiência de ganho. (SIMONSEN, 1940: 14).

O baixo poder aquisitivo, ao contrário do propalado pela ideologia da vocação agrária, tinha origem na insuficiência geral da capacidade produtiva do país: era estrutural e derivada da fragilidade da economia primário-exportadora, legada a nós não pelo destino, mas pela forma de nossa colonização. O atraso era qualificado, então, como debilidade da estrutura econômica, incapaz de produzir o mínimo para suprir as necessidades da comunidade nacional. E por mais que a agricultura fosse pujante (o que não correspondia mais à verdade, principalmente depois das sucessivas quedas do preço do café no mercado mundial) a carestia e o mal estar social seriam expressões cabais de que “*se o café vai bem, tudo o mais vai mal*”.

Na obra de Simonsen encontramos a primeira versão da tese do subdesenvolvimento sob a denominação de *sub-capitalismo*, ambas idênticas ao afirmar que os problemas da pobreza e da pauperização da vida social são condicionados pela desigual divisão do trabalho internacional que nos constrangeu ao modelo mercantil-exportador. Por decorrência, a posição do país na divisão do trabalho mundial era causa, também, da impossibilidade de transitarmos à situação plena da modernidade, apenas alcançada no modelo de uma “civilização *machinica*” (modelo industrial)². A afirmação de que o modelo primário-exportador era a origem de nossa pobreza permitiu a alguns grupos sociais, em especial os industriais em ascensão econômica nessa fase, questionarem a legitimidade da tese das vantagens comparativas e a ordem aparentemente natural das trocas no comércio mundial que sustentavam a vocação agrária. Mas, o pressuposto naturalista da vocação do aparelho produtivo nacional para o setor primário encontrava uma conjuntura bastante desconfortável diante da situação crônica da crise, agravada pela suspeita de sua incapacidade de gerar a “riqueza da nação”. Diante da crise

² Estes argumentos são desenvolvidos em *As crises no Brasil* (1930), *As finanças e a indústria* (1931), *A indústria em face da economia nacional* (1937), *Evolução industrial do Brasil* (1939), *Níveis de vida e a economia nacional* (1940), trabalhos onde Simonsen elabora as bases originais do tema subdesenvolvimento: a perspectiva da pobreza estrutural; a recusa da teoria das ‘vantagens comparativas’ e das virtudes do comércio internacional; a crítica ao modelo agrário-exportador; a defesa da racionalização da economia; e a necessidade de construção de um projeto de desenvolvimento nacional (economia e sociedade) rumo ao desenvolvimento pleno da nação – todos ancorados na análise do pauperismo nacional.

e de suas consequências surge a perspectiva da falácia ou equívoco dessa proposição³.

O ritmo e a intensidade da crítica simonseana contra a economia natural, de molde liberal, acentua-se entre 1934 e 1948, sofisticando-se até a defesa inédita do planejamento econômico, mas ainda peca pelo caráter descritivo e denunciativo, sem um tratamento rigorosamente teórico que a legitimasse ideologicamente e pudesse oferecer ferramentas de confronto argumentativo no campo intelectual e político⁴.

Ao contrário, Furtado foi responsável pela blindagem teórica do conceito de subdesenvolvimento. Sua análise (ao longo das inúmeras obras produzidas) incide sobre três aspectos importantes do fenômeno do subdesenvolvimento: seu caráter histórico derivado de uma posição das nações na divisão internacional do trabalho (economias centrais e três tipos de economias satélites); o desvendamento de sua dinâmica de funcionamento com base em uma lógica econômica da acumulação e concentração crescente de riqueza nas economias centrais; e, por último, em uma análise tendencial dessa dinâmica em direção ao aumento das assimetrias inicialmente apontadas. Furtado avançou em sua tese no *aprofundamento* da ruptura com as categorias do liberalismo amparada numa consistente crítica teórica. E essa nova perspectiva econômica permitiu a conversão da *teoria do subdesenvolvimento* em *projeto desenvolvimentista*.

Examinemos o argumento com mais vagar. Como ruptura inicial com o paradigma liberal encontramos uma análise negativa da combinação do *laissez-faire* com a teoria das vantagens comparativas, responsável por engendrar novas formas de organização das economias nacionais periféricas, distintas do padrão das economias desenvolvidas. Furtado assinala em *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico* que a expansão do capitalismo central em contato com as estruturas autóctones das sociedades coloniais produziu pelo menos três tipos de economias: as desenvolvidas, as subdesenvolvidas (divididas em grau superior e inferior) e as pobres. Cada uma delas, emergindo do processo de transição pré-moderno e moderno (com exceção da última, engessada pelo círculo de ferro da pobreza a não ter chance de qualquer mudança) geraria dinâmicas e configurações distintas. A diferença das estruturas econômicas nacionais havia sido

3 “O café sobre o qual tem repousado todo o progresso do país já está em superprodução (...). É numa política industrial fundada em bases racionais adequadas as condições de nosso meio que teremos que ir buscar, principalmente, a produção de bens sociais” (SIMONSEN, 1931: 247).

4. Lembro aqui a afirmação da vitória de Gudin sobre Simonsen, na famosa *Controvérsia sobre o planejamento*, baseada na insuficiência teórica de Simonsen (cf VON DOELLINGER, 1977).

prevista no argumento liberal como *etapa* na expansão das virtudes promovida pela divisão do trabalho em toda cadeia produtiva. Na tríade smithiana o aumento da especialização geraria, por um lado, aumento de produtividade, inovação tecnológica e diminuição de preços; por outro lado geraria aumento do uso de recursos, de postos de trabalho, de renda e de consumo. O resultado era uma dinâmica crescente, pautada no postulado de que “a oferta gera sua própria demanda”. Não há lugar nessa linha argumentativa nem para as crises de superprodução que abalaram a economia mundial a partir do final do século XIX, nem para a pobreza e o atraso que caracterizavam muitas economias inseridas na órbita produtiva mundial.

A teoria furtadiana do subdesenvolvimento coloca em xeque essa interpretação etapista, afirmando que a condição reflexa impelia à transferência e não a repartição dos frutos do progresso técnico, estabelecendo um *outro* tipo de economia impossibilitada de crescimento e diversificação contínua. O desenvolvimento capitalista aparece agora como desigual, assimétrico e perverso, não podendo mais oferecer uma única visão de progresso para todas as posições no amplo espectro das trocas mundiais.

A intensificação das assimetrias e a drenagem de riqueza das economias reflexas via diferenças na agregação de valor também desqualificaria o princípio axiomático das virtudes da competição e do equilíbrio final promovido pela mão invisível do mercado. Embora a periferia, como o caso brasileiro, tenha nascido no berço do capitalismo sua condição é a de “filho bastardo”. Incluído no *modus operandi* da moderna economia mundial, sua função estrutural constituía um impeditivo para o sonho da independência econômica e da autonomia nacional. Como alternativa Furtado, como os demais cepalinos, apontava para a necessidade de planejamento artificial do desenvolvimento econômico, indigitado como único meio capaz de romper os liames estruturais do modelo. Longe da economia natural e espontaneamente ordenada (que leva infalivelmente às crises estruturais dos ciclos do modelo primário-exportador) surgem as estratégias da planificação e da regulação econômica ancoradas: a) na concepção da queima de etapas, substituindo a mão invisível pela racionalidade planificadora; b) na internalização da dinâmica econômica, via protecionismo e estratégias de aumento do mercado consumidor interno. As duas estratégias afastam-se radicalmente dos postulados da economia clássica, fazendo surgir no cenário econômico uma figura necessária, mas anteriormente

demonizada no pensamento liberal – o Estado.

A crítica ao naturalismo econômico liberal e o impacto na dimensão política

Podemos fazer neste ponto um pequeno balanço do percurso entre a teoria do subdesenvolvimento e o desenvolvimentismo em sua recusa aos postulados liberais: a história nacional é resultante da estrutura e da superestrutura institucional geradas pelo lugar de nossa economia na divisão internacional do trabalho; a *herança colonial* não é apenas um traço do passado, mas um peso no presente (do período) e constitui um obstáculo para a finalização positiva da modernização nacional. A Independência e República eram dados formais de ruptura com o legado colonial, porque o óbice dramático para a consolidação da nação era a permanência da arquitetura econômica herdada da colonização. Estes são os argumentos centrais da interpretação ou formação do Brasil – a *ratio* do subdesenvolvimento. A questão crucial da superação dessa patologia começa com a descoberta de métodos e instrumentos que permitam a mudança profunda dessa estrutura: partindo do problema econômico a resposta é dada pela ação política do Estado, com finalidade política de geração do progresso nacional. Para tal a economia terá que ser racionalizada e organizada, afastando-se do primado do *laissez-faire*. Circula-se assim, na obra furtadiana, entre o passado e o futuro, entre a interpretação e a transformação, entre o subdesenvolvimento e a aposta desenvolvimentista.

Na perspectiva do desenvolvimentismo, Furtado aprofunda o rompimento com o liberalismo, avançando do paradigma econômico para uma crítica de maior alcance, que colocava na berlinda a concepção civilizatória da filosofia liberal. O subdesenvolvimento, resultado da aceitação dos pressupostos da mão invisível e das vantagens competitivas, ancorava-se numa visão de mundo que apostava na *ação individual*, nos valores da competição e do egoísmo privado como motor de construção do progresso social. Há aqui uma sutil combinação de elementos que determina uma maneira de se pensar o progresso: no paradigma liberal é na esfera privada que encontramos as energias capazes de realizar o desenvolver de todas as energias sociais. A descoberta do subdesenvolvimento e de sua teoria explicativa demonstrou a falsidade desse pressuposto,

já que a racionalidade liberal condenava as sociedades periféricas a entrarem em um mundo capitalista ao mesmo tempo em que afastava de seu horizonte a possibilidade real e efetiva de sua evolução. Nestas sociedades a modernidade da estrutura econômica seria sempre inconclusa, problemática, deficitária e a nação autônoma uma miragem. No projeto desenvolvimentista o planejamento é ferramenta estratégica que recusa essa virtude mágica do individualismo⁵, substituindo-o pela ideia de *sistema nacional* (como em List). No desenvolvimentismo os interesses coletivos, sociais e nacionais são os elementos que promovem o progresso.

A naturalidade da História vista pelo prisma liberal, movida pela soma das transformações geradas nas ações individuais de caráter racional-contábil, encontra um antagonista. Na teoria do subdesenvolvimento ainda é o homem e sua racionalidade que podem transformar a dinâmica histórica, mas o eixo dessa ação não está no discernimento do indivíduo (travado pela estrutura da produção, no caso pelos limites da arquitetura do subdesenvolvimento) e sim no Estado, capaz de superar essa limitação. Adentra-se, desta forma, no campo da economia política do desenvolvimento, pautada pela questão do espectro público, tanto na vontade quanto nos meios e finalidade da promoção do progresso.

Se é a vontade política aquela capaz de quebrar a inércia sistêmica da “vocação do subdesenvolvimento” (o círculo vicioso de Nurkse) e se foi rompido o espontaneísmo providencial do Mercado substituído por um projeto de desenvolvimento *pensado*, qual será a proposta de futuro nele contido? Qual é a visão de progresso e de seus portadores que esta proposta comporta? Afinal, olhando retrospectivamente o resultado do nacional desenvolvimentismo percebemos claramente a distância entre uma intenção calcada na concepção de desenvolvimento enquanto crescimento econômico (privilegiando os interesses do capital e inclinado ao campo autoritário⁶) e outra entendendo desenvolvimento enquanto mecanismo de aumento do bem-estar (autonomia da

5 No mesmo sentido das críticas formuladas por Keynes em *O fim do laissez faire*, publicado em 1926, a racionalidade propugnada pelo liberalismo (econômica e política) não era capaz de encontrar o ‘progresso das nações’ entregue a força guia da *mão invisível*, nem as virtudes públicas a partir dos *vícios privados*. A liberdade individual por mais racionalizada que fosse sob o primado da maximização de interesses não pode produzir a liberdade social; ao contrário, o máximo de autonomia de escolhas no mundo econômico é sinal certo de *caos* social. A crença nas virtudes do individualismo esboroava-se na Europa em direção ao regulacionismo keynesiano e as alternativas da social-democracia do *Welfare State*.

6 Vitoriosa a partir de 1964 e que cujo resultado Furtado denominaria mais tarde através do título de um de seus mais notáveis livros como “*a construção [da nação, do futuro] interrompida*”.

sociedade, valorizando o efeito distributivo da riqueza socialmente produzida). Furtado pertence, notadamente, ao segundo grupo e dos vários indicativos dessa inclinação progressista pinçarei alguns argumentos que caracterizam o distanciamento radical entre a sua tese desenvolvimentista e o campo autoritário. A chave dessa análise gira em torno do tema da *desconfiança*, presente como força que sustenta a vocação democrática da tese deste autor: desconfiança do capital, da imparcialidade do Estado e da neutralidade dos intelectuais.

O ponto de partida da *desconfiança* começa com o afastamento das premissas liberais e aproximação da regulação econômica como meio mais eficiente de explicar e superar a condição de subdesenvolvimento de grau superior (caracterizado pela situação de brecha histórica ou arranque - *take off* - dos anos 50). Em *Teoria e Política do desenvolvimento econômico* Furtado aponta a necessidade do planejamento a partir de duas linhas de argumentação:

- pelo reconhecimento da *irracionalidade* dos agentes econômicos, em especial dos empresários (equivalente do termo *burguesia*). Estes atores tomam decisões racionais e positivas em termos privados com consequências desastrosas para o sistema econômico nacional. Movidos pelo lucro, pelo curto prazo e pela resposta rápida à demanda estabelecida, os empresários investem no setor manufatureiro, leve, aumentando a pressão sobre os pontos de estrangulamento estrutural que geram inflação, crise e tendência à paralisação da dinâmica econômica nacional.

- pela afirmação de que o ponto de mutação de uma economia subdesenvolvida começa no aumento do tamanho do mercado consumidor *interno* e na mudança dos paradigmas tecnológicos – ambos dependentes de pressão de alta de salários por distribuição de ganhos (geradores do aumento da demanda e forçando a inovação tecnológica como mecanismo de aumento de produtividade e alternativa de ganhos para os capitalistas).

Os dois argumentos são de nítida filiação keynesiana, enfatizando o papel da demanda como elemento dinamizador do desenvolvimento e das políticas públicas como meio de superação da irracionalidade destrutiva da lógica privada. A tese do planejamento furtadiano aposta na regulação pública da economia enquanto técnica de incentivo ao aumento e qualificação da produção (portanto na defesa dos interesses do

capital), mas coloca como central a proteção dos salários como mola da renovação tecnológica e da sustentabilidade do desenvolvimento nacional, afastando-se dos princípios axiomáticos da autodeterminação eficiente da economia. Contrário à identificar o papel do trabalho como resultante de uma equação que começa na lógica do egoísmo empreendedor, Furtado valoriza o conflito como condição indispensável para a implantação do projeto desenvolvimentista - em especial no problema da organização dos trabalhadores e a defesa da democracia, tomados não como corolário do desenvolvimento ou objeto de desejo último do processo de desenvolvimento, e sim motor ou força motriz *necessária* à execução do projeto desenvolvimentista.

Estes aspectos apontam para a hipótese de que a concepção sistemática da teoria furtadiana forja não apenas uma teoria econômica e/ou histórica, mas uma teoria da mudança social. No desdobramento, proponho analisar a singular desconfiança de Furtado sobre as virtudes da burguesia nacional e no enfoque contrário, valorizando o trabalho como ator fundamental para constituição de uma dinâmica de desenvolvimento autóctone e auto-sustentada.

A engenharia da mudança social – democracia e instituições

A tipologia furtadiana do subdesenvolvimento de grau-superior, desenvolvida em *Teoria e Política do desenvolvimento Econômico*, aperfeiçoa a tese presente em trabalhos anteriores⁷ ajustando o cenário brasileiro à perspectiva intelectual em voga no debate mundial sobre as “condições de arranque” e o papel do planejamento (Myrdal, 1956; Nurkse, 1957; Rostow, 1964). Da análise inicial da etapa de substituição de importações e da abertura histórica (ambas resultantes da diversificação da economia cafeeira), nuclear na última parte de *Formação Econômica do Brasil*, Furtado passa a analisar, nos textos subsequentes, os empecilhos do salto definitivo para o desenvolvimento e não mais o subdesenvolvimento de feição primário-exportadora. Ainda trata-se de um cenário sócio-econômico percebido como inconcluso, mas em situação de mudança dada a alternativa industrial concreta em seu horizonte. Nas décadas de 1950 e 1960 algo havia mudado na

⁷ Vê-se o esboço desta categoria na análise feita em *Formação Econômica do Brasil* quando da situação da irrupção industrialista após as crises de 1914 e 1929. A brecha só existe porque a produção do café havia possibilitado uma diferenciação da estrutura econômica.

estrutura produtiva nacional, possibilitando a expectativa de progressão para etapas mais avançadas e autônomas da industrialização:

As transformações estruturais da economia brasileira, ocorridas no último quarto de século e intensificadas no decênio mais recente, abrem perspectivas que apontam para um dos grandes desafios lançados ao homem do século XX: a pequena nação patriarcal que, nos albores do século, apenas emergia de um rudimentar sistema social escravista, poderá vir a ser uma das primeiras nações pela magnitude de sua população. (...) Mas não se trata de fatalidade histórica e sim de desafio: de uma oportunidade que poderá ou não realizar-se, poderá ou não incorporar-se a nosso destino de povo (...) Abriremos uma nova fase de transformações qualitativas em nossa formação de nação continental, ou caminharemos para uma cristalização da estrutura estabelecida? (FURTADO, 1962: 107)

Neste ponto torna-se importante entender uma sutil variação na análise do fenômeno do subdesenvolvimento entre dois momentos: da absoluta hegemonia agrário-exportadora e a fase da industrialização travada. As causas geradoras do subdesenvolvimento foram *determinadas* pelo modelo mercantil-exportador através da deterioração dos termos de troca, da especialização para mercado externo e pela sina autodestrutiva dos ciclos (predestinados à falência no longo prazo). Mas quando nas economias subdesenvolvidas (de grau superior) surge uma “condição de arranque” o problema não é mais os ciclos ou a deterioração, mas os *gargalos* que impedem a progressão da transformação estrutural da economia (passagem para industrialização pesada e para patamares mais sofisticados de inovação tecnológica) e a baixa capacidade de investimentos capaz de impulsionar os setores mais avançados e complexos. Seriam então *dois* os problemas subsumidos no subdesenvolvimento: o processo de sua formação e as limitações/entraves em situação de arranque. O desenvolvimentismo é parte da engenharia corretiva quando se apresenta a segunda situação, não a primeira.

De outro modo, tomando-se o desenvolvimentismo como “uma estratégia racional e orientada de mudança estrutural do processo produtivo através da ação do Estado”⁸, Furtado afirmaria que as políticas corretivas utilizadas teriam como dura e essencial tarefa desfazer o nó górdio da herança política e institucional atrelada aos interesses das oligarquias agrárias e exportadoras. Alteração estrutural e reorganização do poder dos

⁸ Esta definição é absolutamente necessária para separar desenvolvimentismo de crescimento econômico (que pode ser quantitativo e setorial) por um lado; por outro, implica em reconhecer a natureza de transformação qualitativa de todas as relações imbricadas no processo de produção, mudando-se a forma e a dinâmica da produção através de uma ação deliberada – portanto, sempre um projeto.

grupos sociais implica na percepção de que do diagnóstico econômico passou-se ao tema mais complexo da mudança social. O deslocamento de foco explica-se pelo fato de que seria no campo social que persistiriam as energias de manutenção e sustentação da arquitetura do subdesenvolvimento. Também porque para superar o subdesenvolvimento (preso em uma lógica econômica tautológica) o recurso seria alterar esse quadro artificialmente por meio das reformas institucionais. A luta pelo desenvolvimento passa a ser, então e em grande medida, a luta pelo controle do Estado e pelo uso de suas políticas como ferramental necessário para alteração daquelas relações de poder na sociedade que perpetuam o subdesenvolvimento.

Este é o sentido do termo *dialética* utilizado pelo autor⁹, significando a multi-determinação entre as relações econômicas e o desenho das instituições sociais. No desenvolvimentismo furtadiano embora a dimensão econômica tenha centralidade, a mudança social inclui outros fatores extra-econômicos e, principalmente, *depende* da modificação da arquitetura política e de várias estruturas societárias para sua própria transformação. Para Furtado, sem a destruição das estruturas sócio-políticas anacrônicas (o poder latifundiário e senhorial, o regionalismo e o controle férreo do Estado pelos interesses particularistas) a sociedade brasileira não poderia ascender a condição de plena modernidade. Por outro lado, sem planejamento e regulação econômica, sem participação e democracia, as instituições e valores da modernidade também não podem desabrochar. Como resultado, a luta pelo desenvolvimento holístico e auto-sustentado requer como condição *sine qua non* a destruição o velho e a implementação do novo. Os dois movimentos indicam a reengenharia do Estado como mecanismo de capaz de provocar a mudança de trajetória histórica¹⁰.

Na superação do subdesenvolvimento as forças anacrônicas aparecem associadas tanto ao modelo mercantil-exportador (área dinâmica da economia) quanto ao regionalismo (área não dinâmica). Elemento crucial neste quadro é a questão rural, como pré-capitalismo (economia de subsistência), como latifúndio regional-senhorial (caso nordestino), como pequena propriedade rural (mercado interno) ou como latifúndio

9 A crítica economicista ao uso “incorreto” do termo dialética por Furtado é feita por José A. Giannotti em “A propósito de uma incursão na dialética” in *Revista Civilização Brasileira*, ano I, n.º. 3: julho de 1965.

10 Usar o Estado e seus recursos, materiais ou normativos, é dizer exatamente isso. A proposta da CEPAL, do modelo nacional-desenvolvimentista e, com muita clareza, de Celso Furtado é da promoção do desenvolvimento por mudança institucional, por *path dependency*.

exportador (mercado externo). Neste caso, o tema do rural/agrário espelha quatro situações problemáticas distintas, oscilando, no mesmo corte temporal, entre o nível mais drástico de subdesenvolvimento até a etapa de obstáculo à industrialização. Analisando apenas os setores capitalizados da agricultura brasileira, Furtado indica dois óbices para o desenvolvimento econômico no longo prazo: no segmento mercantil-exportador a estrutura produtiva é dependente do mercado internacional, tendendo à autodestruição pelo princípio da demanda inelástica e pela progressiva queda nos preços e lucros; já no segmento voltado para o abastecimento do mercado interno a produção agrícola apresenta baixa produtividade e pequena diversificação produtiva, encarecendo a cesta básica do trabalhador e onerando os custos do processo industrial (retraindo, no longo prazo exatamente o mercado que alimenta seu impulso de crescimento). As duas tendências, somadas são responsáveis por seqüelas gravíssimas como a perda de dinâmica econômica (principalmente pela diminuição da poupança interna, diminuição do ritmo da produção e retração de empregos), aumento da carestia, inflação e crise social.

A permanência sem mudanças estruturais no universo agrário manteria intacta a dependência externa, o baixo dinamismo econômico e a incapacidade de expansão do tamanho do mercado consumidor interno. Neste ponto, a conjuntura de “ponto de mutação” estaria em risco caso se impossibilitasse a ação do Estado como ferramenta estratégica de alteração das relações que sustentam a longa cadeia do subdesenvolvimento. Assim, na luta pelo desenvolvimento planejado, Furtado vai enunciando os adversários mais significativos e apontando como imperativo o seu combate.

A grande capacidade de resistência imposta pelo setor exportador na manutenção de sua hegemonia e privilégios (econômicos e políticos) aparece como ponto nevrálgico na deflagração do movimento de transformação em direção ao desenvolvimento. Este setor, sustentado ainda pelo legado da vocação agrária, empenha-se por absorver os recursos da economia em sua defesa, ou coloca-se como empecilho para a transferência de investimentos para outras atividades concorrentes. Sendo historicamente o grupo social mais encastelado no Estado, portador de uma ideologia enraizada em longo passado, constitui inimigo poderoso ao projeto desenvolvimentista¹¹. Para Furtado seria

11 A argumentação de Furtado sobre este tema são encontrados, principalmente, em *Dialética do desenvolvimento*, *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* e *A pré-revolução brasileira*.

legítima e fundamental a tarefa estatal no enfraquecimento político deste setor, minando sua base econômica e social quer pelo fortalecimento do segmento industrial, quer pelo estímulo ao surgimento da agricultura da pequena propriedade voltada para o mercado interno (um concorrente dentro da própria lógica agrária), resultando na valorização do ambiente urbano. No campo da representação política, a manutenção dos currais eleitorais, o poderio das bancadas do nordeste e das oligarquias do sudeste facilitaria a existência de um bloco coligado *contra* as políticas de mudança estrutural desenvolvimentistas (estas com capacidade de redesenhar *todas* as relações de força – econômicas e políticas – a partir do fortalecimento do modelo urbano-industrial). O desmanche deste quadro só poderia ocorrer com base no aparecimento de novos interesses e demandas, bem como na garantia de um aparelhamento democrático capaz de estimular o conflito regulado na disputa pelo controle da ação estatal.

Os indicadores econômicos nacionais na década de 1950 apontam para a evolução das atividades ligadas à indústria, em grande medida resultante das políticas e investimentos governamentais como o Plano de Metas e de outras ações de estímulo ao desenvolvimento industrial brasileiro. De outro lado, as crônicas e oscilantes variações do preço internacional do café (principal produto da pauta mercantil-exportadora no período e base de organização do setor) e a concorrência do projeto industrialista pareceriam indicar uma tendência à hegemonia fácil do arranjo desenvolvimentista ligado a indústria. No entanto, se o segmento mercantil-exportador enfraqueceu economicamente isso não significou uma correlata fraqueza política. De onde, então, viria a força para enfrentá-lo? Furtado (1962, 1964) indica que a energia fundamental da mudança dependeria da participação ativa da sociedade no marco democrático.

Com a redemocratização pós-45 a força das cidades e dos trabalhadores urbanos passou a expressar-se nas urnas, contrabalançando pelo voto cidadão a hegemonia das oligarquias regionais ligadas ao modelo exportador. No plano ideológico, a industrialização tornava-se dia a dia mais reconhecida como passaporte para solucionar os graves problemas sociais em expansão desde os anos 20. A pressão dos setores urbanos por mudanças e a existência do canal democrático permitiriam a diminuição do peso político do setor agrário-exportador, facilitando o processo de modernização. A criação de pluralismo de interesses e do conflito entre atores ligados a projetos políticos e sociais

distintos, canalizada pela livre organização, pela participação e pelo voto, possibilitariam a demolição da engenharia política do subdesenvolvimento:

O específico do Estado democrático de base capitalista não é propriamente uma tendência à eliminação dos privilégios. Pelo contrário, os grupos privilegiados podem nele crescer e conservar o seu poder. Sua característica essencial é a tendência à *eliminação daqueles privilégios que entorpecem o desenvolvimento das forças produtivas* [destaque meu]." (FURTADO, 1964: 45)

Destaca-se, assim, o papel que a democracia poderia desempenhar na transformação social. Diferentemente do arranjo clássico da teoria da modernização, na proposição furtadiana a democracia não aparece como um corolário, como resultado (desejado ou desejável) de uma longa cadeia de alterações sociais, mas, ao contrário, é parte ativa desse processo, meio estratégico e necessário à sua realização.

À guisa de conclusão

O objetivo desta comunicação foi de destacar como a consciência de uma situação histórica particular – a ideia de periferia – teve efeito de gerar tanto a energia intelectual da busca/identificação da identidade nacional autóctone (produzindo o leito das *interpretações* sobre o Brasil), quanto engendrou, no encontro entre a História e a Economia, uma das mais fortes teses da tradição intelectual brasileira – a teoria do subdesenvolvimento. Por outro lado, as bases explicativas e a argumentação que cimentaria a teoria do subdesenvolvimento implicariam em uma redefinição da dimensão política, resignificando em novo formato a hipossuficiência social (agora no ângulo da herança mercantil-exportadora) e formulando uma outra plataforma de mudança social orientada pelo Estado. No conjunto, a afirmação das “causas econômicas do atraso”, e natureza especificamente anti-liberal, também implicaria em recusas e ferramentas distantes do liberalismo político. Têm-se assim a configuração de uma constelação de sentido coerentemente próxima da linhagem do idealismo orgânico e arraigado no solo da teoria estruturalista.

Referências bibliográficas

BASTOS, Elide Rugai e REGO, Walquíria D. Leão (orgs.). *Intelectuais e política:*

amoralidade do compromisso. São Paulo, Olho d'Água, 1999.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA: INPES, 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Subdesenvolvimento e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

_____. “Interpretações sobre o Brasil”. In *50 anos de história econômica no Brasil*. (organização Maria Rita Loureiro). Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

CAMARGO, Aspásia Camargo; LOYOLA, Maria A.. *Pensamento Contemporâneo: Celso Furtado*. Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

CARONE, E. (seleção e notas) *Evolução Industrial do Brasil e Outros Estudos*. São Paulo. Editora Nacional; Editora da USP, 1973.

_____. *O pensamento industrial no Brasil (1880-1945)*. São Paulo: Difel, 1977.

CEPÊDA, Vera Alves. *Raízes do pensamento político de Celso Furtado – desenvolvimento, nacionalidade e Estado democrático*. São Paulo: FFLCH/ USP. Dissertação de mestrado, 1998.

_____. O pensamento político de Celso Furtado – desenvolvimento e democracia in *A grande esperança de Celso Furtado* (organização Bresser- Pereira; José Márcio Rego). São Paulo: Editora 34, 2001.

_____. “O lugar da teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado no pensamento político dos anos 50” in *O Moderno em questão* (organização André Botelho; Élide R. Bastos; Glaucia Villas Bôas). Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.

DINIZ, E. *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil*: Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

DRAIBE, S. *Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FURTADO, Celso. *A Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: A Noite, 1954.

_____. *Perspectiva da Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: DASP, 1958.

_____. *Operação Nordeste*. Rio de Janeiro: ISEB, 1959.

_____. *A Pré Revolução Brasileira*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

_____. *Dialética do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura,

1964.

_____. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

_____. *Um Projeto para o Brasil*. Rio e Janeiro: Saga, 1968.

_____. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Editora Nacional, 1967.

_____. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. *Análise do 'Modelo' Brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

_____. *A Fantasia Organizada*. 5ª edição, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

_____. *A Fantasia Desfeita*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____. *Os Ares do Mundo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

_____. *Formação Econômica do Brasil*. 23ª edição, São Paulo: Editora Nacional, 1995.

_____. *Obra Autobiográfica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

GELLNER, Ernest. *Nações e nacionalismos*. Lisboa, Portugal: Gradiva, 1993.

IANNI, Otacvio. *A Ideia de Brasil Moderno*. São Paulo: Brasiliense, 1992.

LEME, M. S. *A ideologia dos industriais brasileiros – 1919/1945*. Petrópolis: Vozes, 1978.

LIST, G. F. *List*. (Coleção Os Economistas). São Paulo: Editora Nova Cultural, 1986.

MALLORQUIN, Carlos. *Celso Furtado: um retrato intelectual*. São Paulo: Contraponto, 2005.

MANNHEIM, Karl. *Ideologia e utopia*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

_____. *Liberdade, poder e planificação democrática*. São Paulo: Mestre Jou, 1972.

MYRDAL, Gunnar. *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. 3ª edição, Rio de Janeiro: Saga, 1972.

NURKSE, Ragnar. *Problemas de formação de capital em países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1957.

O'DONNELL, G. *Análise do autoritarismo burocrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

OLIVEIRA, Francisco de. *Celso Furtado*. (Coleção Grandes Cientistas Sociais). São Paulo; Ed. Ática, 1983.

_____. *A navegação venturosa*. São Paulo: Boitempo, 2003.

PÉCAUT, Daniel. *Intelectuais e a política no Brasil - Entre o povo e a nação*. São Paulo, Editora Ática, 1990.

PRADO JR., C. *História Econômica do Brasil*. 20ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1969.

SANTOS, W. G. dos. *Ordem Burguesa e Liberalismo Político*. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

SIMONSEN, R. C. *Orientação industrial brasileira*. São Paulo: Escolas Profissionais do Lyceu Coração de Jesus; CIESP, 1928.

_____. *As crises no Brasil*. São Paulo: São Paulo Editora, 1930.

_____. *As finanças e a indústria*. São Paulo: São Paulo Editora, 1931.

_____. *Rumo à verdade*. São Paulo: São Paulo Editora, 1933.

_____. *Ordem econômica, padrão de vida e algumas realidades brasileiras*. São Paulo: São Paulo Editora, 1934.

_____. *Alguns aspectos da política econômica mais conveniente ao Brasil no período de após-guerra – geografia e política industrial*. São Paulo: FIESP, 1943.

ROSTOW, W.W. *Etapas do Desenvolvimento Econômico*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.

VIEIRA, Rosa Maria. *Celso Furtado: Reforma, Política e ideologia (1950-1964)*. São Paulo: EDUSC, 2007.

VON DOELLINGER, Carlos (introdução). *A controvérsia do Planejamento na economia Brasileira – coletânea da polêmica Simonsen versus Gudín*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.