



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA – UFU
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS – IERI
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA – PPGE
DOUTORADO EM ECONOMIA**

RENATO NATANIEL WASQUES

ESTADO E PLANEJAMENTO NA OBRA DE CELSO FURTADO

**UBERLÂNDIA – MG
2018**

RENATO NATANIEL WASQUES

ESTADO E PLANEJAMENTO NA OBRA DE CELSO FURTADO

Tese de Doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia, Instituto de Economia e Relações Internacionais, da Universidade Federal de Uberlândia – UFU, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Economia.

Área de Concentração: Desenvolvimento Econômico.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Desenvolvimento Econômico.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alves do Nascimento.

**UBERLÂNDIA – MG
2018**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

W319e Wasques, Renato Nataniel, 1988-
2018 Estado e planejamento na obra de Celso Furtado [recurso eletrônico]
/ Renato Nataniel Wasques. - 2018.

Orientador: Carlos Alves do Nascimento.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa
de Pós-Graduação em Economia.

Modo de acesso: Internet.

Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.te.2018.313>

Inclui bibliografia.

Inclui ilustrações.

1. Economia. 2. Furtado, Celso, 1920-2004. 3. Desenvolvimento
econômico. 4. Estado. I. Nascimento, Carlos Alves do, 1967-, (Orient.)
II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em
Economia. III. Título.

CDU: 330

Gloria Aparecida - CRB-6/2047

RENATO NATANIEL WASQUES

ESTADO E PLANEJAMENTO NA OBRA DE CELSO FURTADO

Tese de Doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia, Instituto de Economia e Relações Internacionais, da Universidade Federal de Uberlândia – UFU, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Economia.

Área de Concentração: Desenvolvimento Econômico.

Aprovada em 10 de agosto de 2018.

Banca Examinadora:

- Membros Titulares

Prof. Dr. Carlos Alves do Nascimento (Orientador)
Universidade Federal de Uberlândia – IERI/UFU

Prof. Dr. José Rubens Damas Garlipp
Universidade Federal de Uberlândia – IERI/UFU

Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho
Universidade Federal de Uberlândia – IERI/UFU

Prof. Dr. Carlos Antônio Brandão
Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR/UFRJ

Prof.^a Dr.^a Vera Alves Cepêda
Universidade Federal de São Carlos – CECH/UFSCar

- Membros Suplentes

Prof.^a Dr.^a Soraia Aparecida Cardozo
Universidade Federal de Uberlândia – IERI/UFU

Prof. Dr. Wilson Vieira
Universidade Federal do Rio de Janeiro – IE/UFRJ

UBERLÂNDIA – MG
2018

À memória de Celso Furtado.

Ao povo brasileiro.

Aos meus pais, Maria e Guerino.

AGRADECIMENTOS

Umberto Eco disse em um de seus trabalhos que fazer uma tese sobre determinado autor significa tentar ver nele coisa que outros não viram. Esse desafio – ciclópico, convém observar – seria muito mais difícil e árduo sem o apoio fundamental e decisivo do orientador de tese. Assim, meus agradecimentos iniciais vão para o Prof. Dr. Carlos Alves do Nascimento, que aceitou o convite para orientar-me quando o escopo desta pesquisa ainda era indefinido, incerto. Sou grato pela confiança, disponibilidade e por todas as palavras de estímulo e encorajamento.

Mas a tese não é resultado apenas do esforço individual do seu autor e do apoio indispensável do orientador da pesquisa. A tese é um ato de criação que envolve outras pessoas e instituições. Sem o auxílio delas, o caminho seria, certamente, mais escabroso. A seguir, cito-as com o intuito de expressar minha gratidão:

- A Universidade Federal de Mato Grosso, Campus Universitário de Rondonópolis – UFMT/CUR –, que viabilizou meu afastamento, com vencimentos, por dois anos, para que eu pudesse cursar as disciplinas obrigatórias e optativas.
- O corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia – PPGE/UFU –, em especial, os professores Antonio César Ortega, José Rubens Damas Garlipp, Marisa dos Reis Azevedo Botelho e Niemeyer Almeida Filho, cujas aulas sempre me inspiraram.
- O Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, que disponibilizou alguns números impressos da publicação Cadernos do Desenvolvimento.
- A Biblioteca FEA/USP, pela presteza e eficiência com que providenciou a digitalização de importante material bibliográfico, incluindo textos de Celso Furtado, Karl Mannheim e Octávio Gouvêa de Bulhões.
- Os membros da banca de qualificação, Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho e Prof. Dr. José Rubens Damas Garlipp, cujos comentários enriqueceram o projeto de pesquisa que serviu de base para a confecção desta tese de doutoramento.

- Os membros da banca examinadora, Prof.^a Dr.^a Vera Alves Cepêda, Prof. Dr. Carlos Antônio Brandão, Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho, Prof. Dr. José Rubens Damas Garlipp.
- Prof. Dr. Wilson Vieira – IE/UFRJ –, que, gentilmente, compartilhou alguns textos de Celso Furtado, publicados na década de 1950.
- Prof. Dr. Roberto Pereira Silva – ICSA/UNIFAL –, que não mediu esforços para compartilhar um importante texto de Karl Mannheim.
- Sr.^a Rosa Freire d’Aguiar Furtado, membro do Conselho Deliberativo do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, que forneceu informações preciosas sobre a obra de Celso Furtado.
- Camila Bazani, secretária do PPGE/UFU, pela disponibilidade e profissionalismo.

Finalmente, a elaboração desta pesquisa contou com o apoio de vários entes queridos, família e amigos. Sem o apoio, a compreensão e a brandura dessas pessoas, os sentimentos de angústia, impotência e incertezas, que insistem em aparecer ao longo do processo de confecção da tese – *per se*, um processo de descoberta de nós mesmos, de nossas limitações e potencialidades –, teriam sido muito mais sufocantes.

Assim, quero manifestar um agradecimento mais do que especial aos meus pais, Guerino e Maria, trabalhadores rurais, pessoas simples, guerreiras, que não tiveram oportunidade de estudar, mas sempre buscaram meios para que eu pudesse instruir-me.

Também deixo um agradecimento especial ao meu companheiro, Willian, cujo cuidado, carinho e generosidade tornaram os meus dias mais leves e felizes.

Os agradecimentos também são destinados aos meus amigos, em especial, Célia Sasaki, Cláudia Heck, Heloísa Romão e Roselaine Almeida, que mesmo à distância sempre torceram por mim.

Quero registrar, também, meus agradecimentos a todos os colegas do programa de pós-graduação – PPGE/UFU –, em especial, Danilo Brandão e Walter Luiz, cuja convivência trouxe mais alegria à minha estada em Uberlândia.

Por último e, como de praxe não menos importante, deixo meus agradecimentos aos colegas professores do Curso de Ciências Econômicas – UFMT/CUR –, pelo apoio e constante incentivo, e aos meus alunos, que tornaram o processo de confecção da tese muito mais estimulante.

A todos, os meus mais sinceros agradecimentos.

*“A verdade é a seguinte: o **Estado** é a mais importante instituição criada pelo homem, e não se pode dispensá-lo.”*

Celso Furtado (1996).

*“Queiramos ou não, o **planejamento** foi a grande invenção do capitalismo moderno.”*

Celso Furtado (1999).

RESUMO

Estado e planejamento são temas onipresentes na vasta, original e profícua obra do economista brasileiro Celso Furtado (1920-2004). Assim, vale ressaltar que, já presentes nos escritos de juventude do autor, elaborados na década de 1940, esses temas alcançaram lugar eminente nos trabalhos das décadas de 1950, 60 e 70, figurando, também, nos seus últimos estudos, publicados no despertar do século XXI. Apesar de constituírem elementos ubíquos, as remissões do autor ao Estado são, por vezes, pouco explícitas, contidas. Não há, em toda a obra do autor, nem mesmo um só capítulo que contemple, *explicitamente*, uma discussão teórico-conceitual sobre o Estado. Isso, porém, não significa dizer que inexista uma explicação de Estado nos escritos do intelectual brasileiro. Daí a necessidade de uma pesquisa que desvele e sistematize o pensamento do autor sobre Estado e planejamento. Este é exatamente o propósito desta tese de doutoramento. Para alcançá-lo, considerou-se o conjunto da obra de Celso Furtado, produzida ao longo de seis décadas – de 1944 a 2004 –, ou seja, livros, artigos, ensaios, entrevistas, conferências, pronunciamentos, planos e outros documentos. Acredita-se que pouco se compreende quando se toma uma parte isolada da obra, sem levar em conta o desenvolvimento completo das ideias do autor. Nesse sentido, os aspectos metodológicos adotados neste trabalho fundam-se no exercício de ler a obra em si e por si mesma. Em outros termos, a ideia básica consistiu em deixar os textos “dizerem” por si próprios. Esta pesquisa conclui que o sistema de pensamento de Celso Furtado contempla uma explicação de Estado e planejamento, mas que não chega a formar um corpo teórico explícito, exigindo do pesquisador uma leitura atenta das análises do autor sobre as diferentes forças e formas sociais, além dos complexos processos históricos, engendrados pela expansão internacional do capitalismo. Além disso, conclui que essa explicação traz algumas considerações que permitem compreender as distintas formas assumidas pelo Estado moderno, além de formulações sobre as funções e os métodos de intervenção à disposição do Estado, tanto nas economias desenvolvidas quanto nas subdesenvolvidas.

Palavras-chave: Estado. Planejamento. Desenvolvimento. Subdesenvolvimento. Celso Furtado.

ABSTRACT

State and planning are omnipresent subjects in the vast, original and productive work of Brazilian economist Celso Furtado (1920-2004). Therefore, it should be noted that, already present in the author's early writings produced in the 1940s, these issues reached eminent place in the works of the decades of 1950, 60 and 70, appearing also in his later studies published in the beginning of the twenty-first century. Although they are ubiquitous elements, the author's references to the State are sometimes not very explicit, restrained. There is nothing in the entire author's work, not even a single chapter, explicitly covering a theoretical-conceptual discussion about the State. This, however, does not mean that there is no explanation about the State in the writings of the Brazilian intellectual. Hence, the need of a research that unveils and systematizes the author's line of thought about State and planning. This is exactly the purpose of this doctoral thesis. In order to achieve this, Celso Furtado's whole work, produced over the course of six decades – from 1944 to 2004 – was taken into account, which is, books, articles, essays, interviews, conferences, pronouncements, plans and other documents. It is believed that little is understood when an isolated part of the work is considered, without taking into account the complete development of the author's ideas. In this sense, the methodological aspects adopted in this work are based on the exercise of reading the work itself and by itself. In other words, the basic idea was to let the texts “speak” for themselves. This research concludes that the system of thought of Celso Furtado contemplates an explanation of State and planning, which however not enough to form an explicit theoretical framework, requiring from the researcher a careful reading of the author's analysis of the different social forces and forms, in addition to the complex historical processes, engendered by the international expansion of capitalism. In addition, it concludes that this explanation brings some considerations that allow to understand the different forms assumed by the modern State, as well as formulations of the functions and methods of intervention available to the State, both in developed and underdeveloped economies.

Keywords: State. Planning. Development. Underdevelopment. Celso Furtado.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CODENO	Conselho de Desenvolvimento do Nordeste
CODEPE	Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco
CSC	Comissão do Serviço Civil
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DAG	Departamento de Administração Geral
DSP	Departamento do Serviço Público
EUA	Estados Unidos da América
FEB	Força Expedicionária Brasileira
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMI	Fundo Monetário Internacional
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBESP	Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política
IBEU	Instituto Brasil-Estados Unidos
ILPES	Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
JK	Juscelino Kubitschek
MIT	<i>Massachusetts Institute of Technology</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
OPENO	Operação Nordeste
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
-----------------	----

PARTE I

Retrato intelectual e os escritos iniciais de Celso Furtado (1944-1948)

1 CELSO FURTADO: INTELECTUAL REFORMISTA A SERVIÇO DA (N)AÇÃO	26
2 ESTADO E PLANEJAMENTO NOS ESCRITOS INICIAIS DE FURTADO	63

PARTE II

Estado e planejamento na obra de Celso Furtado (1949-1964)

3 ESTADO E PLANEJAMENTO NO DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA NACIONAL	88
4 DESENVOLVIMENTO, SUBDESENVOLVIMENTO E ESTADO.....	115
4.1 Desenvolvimento e Subdesenvolvimento: um epítome.....	126
4.2 A Ação do Estado	142
4.3 O Estado como <i>Causa et Effectus</i> do Processo de Mudança Social	151

PARTE III

Estado e planejamento na obra de Celso Furtado (1965-1980)

5 ESTADO E PLANEJAMENTO EM FACE DA TRANSNACIONALIZAÇÃO DO CAPITALISMO	169
5.1 A Teoria do Subdesenvolvimento Revisitada.....	172
5.2 O Capitalismo de Grandes Unidades (Pós-Nacional?)	191
5.3 O Capital Transnacional e a Perda de Autonomia do Estado Nacional.....	199

PARTE IV

Estado e planejamento nos escritos finais de Celso Furtado (1981-2004)

6 ESTADO E PLANEJAMENTO NO CAPITALISMO GLOBAL	220
CONCLUSÕES.....	246
REFERÊNCIAS	260
APÊNDICE A – Revisão da literatura sobre Estado e planejamento em Celso Furtado	276
APÊNDICE B – A noção de planificação democrática em Karl Mannheim	291

INTRODUÇÃO

Não é nenhum exagero dizer que Celso Furtado (1920-2004) é um dos economistas e cientistas sociais latino-americanos mais influentes de todo o século XX (BIELSCHOWSKY, 2001; BRESSER-PEREIRA, 2007; CARVALHO, 2007; CHACON, 2004; ERBER, 2007; GUILLÉN ROMO, 2005, 2007; ISSLER; FERREIRA, 2004; JAGUARIBE, 2001; LOVE, 2001; OLIVEIRA, 2001; SZMRECSÁNYI, 2001; TAVARES, H., 2004, 2008). Já há algum tempo passou à categoria de clássico, sendo considerado um autor indispensável para compreender o Brasil e para pensar a problemática do desenvolvimento-subdesenvolvimento (BRESSER-PEREIRA; REGO, 2001; CEPÊDA, 2012; GUIMARÃES, 2000; MANTEGA, 1989; NAKANO, 2005; OLIVEIRA, 1983; PAULA, 2007; PAULANI, 2001; SAMPAIO JR., 2005; TAVARES, M., 2000; VIEIRA, 2005). Sua vasta e profícua obra, forjada ao longo de seis décadas, compreende quase quatro dezenas de livros, mais de uma centena de ensaios e artigos acadêmicos, além de folhetos, prefácios, apresentações, resenhas, entrevistas, conferências, relatórios e planos. Os seus livros foram traduzidos para onze línguas¹, o que certamente faz de Celso Furtado o intelectual brasileiro que mais editou livros de não-ficção no exterior na segunda metade do século passado. *Formação econômica do Brasil* ilustra bem a influência deste economista político brasileiro. Em véspera de completar sessenta anos de existência², essa obra-prima do estruturalismo latino-americano³ encontra-se na sua 34ª edição, foi traduzida para nove⁴ idiomas e teve no Brasil cerca de 400 mil exemplares vendidos⁵.

São diversos os temas, as problemáticas, os objetos e os enfoques abordados pelo intelectual brasileiro em sua extensa e abrangente obra. Alguns deles, como a dicotomia desenvolvimento-subdesenvolvimento, constituem vetores essenciais da pesquisa do autor – autênticos eixos temáticos –, atravessando o conjunto de sua produção intelectual. Esse também é o caso do objeto de estudo desta tese. Assim, é lícito constatar que, já presente nos escritos de juventude do autor, elaborados ainda nos anos 40, a temática Estado e planejamento alcançou lugar eminente nos trabalhos das décadas de 1950, 60 e 70, figurando, também, nos seus últimos estudos, publicados no despertar do novo milênio. A seguir, apresentam-se alguns excertos que demonstram a presença constante desse tema no conjunto da obra de Celso Furtado.

¹ Conforme informa o *site* do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, a relação de idiomas é a seguinte: alemão, chinês, espanhol, francês, inglês, italiano, japonês, persa, polonês, romeno e sueco.

² A primeira edição do livro data de janeiro de 1959.

³ Ver Bielschowsky (1989).

⁴ Espanhol (1962), inglês (1963), polonês (1967), italiano (1970), japonês (1972), francês (1972), alemão (1975), romeno (2000) e chinês (2002). Ver Freire d'Aguiar (2009).

⁵ Estimativa baseada em Freire d'Aguiar (2009).

Em *Os ares do mundo*, livro de memórias intelectuais, publicado, pela primeira vez, em 1991, há uma importante declaração, que ilustra a centralidade da instituição Estado no pensamento furtadiano. Diz o autor: “a mim me acusam seguidamente de ‘estatizante’, o que de alguma maneira tem fundamento.” (FURTADO, 1997b, t. III, p. 184). Ao exame dessa citação parece acertado inferir que o Estado constitui um dos elementos fulcrais presentes na obra de Celso Furtado. A leitura de seus trabalhos não deixa dúvidas: o Estado ocupa um lugar central no sistema de pensamento do autor, podendo ser classificado, sem exageros, como elemento ubíquo. Nas palavras do sociólogo brasileiro Francisco de Oliveira, tem-se que “o lugar do Estado na obra de Furtado constitui, sem favor, uma das *clés de voûte* de sua vasta e importante obra.” (OLIVEIRA, 2003, p. 59).

Essa temática já ocupava um lugar de destaque nos primeiros trabalhos de Celso Furtado, preparados no quinquênio entre 1944-1948, quando o autor exercia a função de técnico de administração no Departamento do Serviço Público (DSP). Ao analisar essas primeiras publicações de Celso Furtado, Silva (2010) observa que, “seja pela preocupação em compreender as formulações teóricas e o percurso histórico da reforma administrativa, seja pela avaliação da reforma executada pelo Estado Novo, a questão do Estado e da burocracia se tornam aspectos presentes na obra de Celso.” (SILVA, 2010, p. 97).

Em uma entrevista concedida a Eduardo Kugelmas, em junho de 1993, Celso Furtado faz a seguinte observação: “[...] em um país em construção como o nosso, o Estado é essencial.” (FURTADO, 2011a, p. 389). Deduz-se desse argumento que o Estado é imprescindível na economia e na sociedade subdesenvolvidas, onde se tornam indispensáveis as chamadas reformas de base. Nessas formações sociais e econômicas, o Estado é chamado para impulsionar a acumulação de capital e influir, por meio de técnicas de planejamento, no curso do processo de desenvolvimento econômico e social. “Para uma economia subdesenvolvida, começar um processo de desenvolvimento com seus próprios recursos e pela ação espontânea de seus próprios empresários é, para usar uma frase corrente, como levantar-se pelos próprios cabelos.” (FURTADO, 2007, p. 203). Vê-se, claramente, que Celso Furtado nega a ideia de que a economia seja apenas produto de forças automáticas que a governam. Para ele, “[...] a sociedade subdesenvolvida requer o Estado porque cria condições para que o empresário surja e se consolide.” (MALLORQUIN, 2005, p. 189).

No livro *Análise do “modelo” brasileiro*, de 1972, Celso Furtado enfatiza a importância do Estado no processo de formação de capital na economia brasileira. Nesse particular, escreveu: “o Estado tem ampla participação nas decisões econômicas e constitui, de longe, a fonte principal do processo de acumulação.” (FURTADO, 1972, p. 7). Em outro livro,

O Brasil pós-“milagre”, editado em 1981, ele argumenta que o Estado, ao promover o desenvolvimento industrial no Brasil, assumiu riscos e reuniu recursos financeiros; criou meios para atrair capital e técnica do exterior; ampliou os incentivos à iniciativa industrial local e concedeu subsídios aos industriais. Cumpre observar também que, ali onde a iniciativa privada parecia relutar, o Estado atuou diretamente. Em suma, o Estado foi “[...] a força propulsora do desenvolvimento econômico [...]” (LOVE, 2001, p. 221). Assim, revela-se a percepção, por parte do autor, da centralidade do Estado, de seu lugar decisivo no processo de desenvolvimento das nações. A percepção dessa centralidade e a aferição das implicações do planejamento sobre o processo de desenvolvimento pode ser encontrada no conjunto da obra de Celso Furtado, a qual transmite grande “[...] confiança no Estado como agente capaz de garantir o ‘desenvolvimento autossustentado’.” (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 152).

O próprio autor, no livro *O capitalismo global*, publicado, originalmente, em 1998, reconhece a necessidade de aprofundar os estudos sobre a temática do Estado. Ao abordar o processo histórico de crescente interdependência das economias nacionais, chamado por ele de capitalismo global, Celso Furtado fez o seguinte comentário: “um tópico a ser estudado com mais atenção é a evolução do papel dessa instituição que esteve no centro da história moderna: o Estado nacional, o qual assumiu progressivamente a defesa dos interesses coletivos.” (FURTADO, 1999b, p. 22). Mais à frente enfatiza que “[...] o papel do Estado tende a ser cada vez mais sofisticado em um país em construção como o nosso, num mundo em mutação como o contemporâneo.” (FURTADO, 1999b, p. 23).

Em seu último livro, *Em busca de novo modelo*, obra de 2002, o autor reitera que “a ação do Estado tem sido essencial para a promoção do desenvolvimento. Este só se efetivou no Brasil como fruto de uma *vontade política*. Os mercados desempenharam sempre um papel coadjuvante.” (FURTADO, 2002a, p. 8-9, grifo nosso). Dessa forma, observa-se que o Estado é um elemento sempre reivindicado por Celso Furtado, sendo apresentado como uma instituição crucial e estratégica no processo de desenvolvimento das economias e sociedades capitalistas. “Foi de grande importância”, sublinha ele, “o papel desempenhado pelo Estado nacional na configuração das sociedades capitalistas modernas.” (FURTADO, 2002a, p. 10). Esse caráter essencial do Estado, corroborado pelo autor nos seus mais de trinta livros e dezenas de artigos acadêmicos, é, por si só, suficiente para justificar o nosso esforço de pesquisa, o qual tem como objeto a análise do Estado e do planejamento na obra de Celso Furtado.

Embora sempre presente em suas reflexões, ocupando um lugar fulcral na sua vasta obra, as remissões de Celso Furtado ao Estado são, por vezes, pouco explícitas, contidas. No que respeita à formação do Estado na economia e na sociedade subdesenvolvidas, destaca

Francisco de Oliveira, “[...] Furtado é mais evasivo”, cabendo ao seu leitor a tarefa de “[...] investigar [sobre o tema] no interior da trama que ele tece dos conflitos sociais, aí então descobrindo a riqueza de sua construção.” (OLIVEIRA, 2003, p. 65). Não há, em toda a obra do autor, nem mesmo um só capítulo que contemple, *explicitamente*, uma discussão teórico-conceitual sobre o Estado. Isso, porém, não quer dizer que inexistam explicações de Estado nos escritos do intelectual brasileiro, nem que ela esteja totalmente ausente ou omissa desses escritos. Donde a necessidade de uma pesquisa que sistematize as ideias deste pensador brasileiro sobre o papel do Estado e do planejamento nas sociedades e economias capitalistas, tornando-as explícitas.

Acrescente-se a isso a escassez relativa de trabalhos que abordam o tema Estado e planejamento na obra de Celso Furtado, tornando ainda mais necessária uma pesquisa que explicita e sistematize o pensamento do autor sobre a referida temática. Após uma busca nos principais bancos de teses e dissertações do país⁶, constatou-se que os temas mais frequentes abordados pelos estudiosos do pensamento furtadiano são os listados a seguir: desenvolvimento e subdesenvolvimento; dependência, subdesenvolvimento e estagnação; cultura, dependência e subdesenvolvimento; questão agrária e agrícola; questão regional e nacional; ecologia e desenvolvimento; Nordeste; SUDENE; Plano Trienal; crescimento e distribuição de renda; construção da nação/projeto de nação; pensamento político de Celso Furtado; cultura e desenvolvimento; modernização; progresso técnico; acumulação de capital e inovação tecnológica. O Estado e o planejamento aparecem apenas marginalmente, quase sempre subordinados e/ou vinculados a outro tema/problema.

Mesmo os trabalhos⁷ que discorrem sobre Estado e planejamento na obra de Celso Furtado, observa-se que, em geral, ou têm caráter introdutório ou não têm preocupação com a abrangência, enfatizando, apenas, momentos específicos da evolução das ideias do autor, sem considerar, portanto, o conjunto de sua produção intelectual. Isso significa que essas pesquisas não incorporam a preocupação de acompanhar o itinerário intelectual do autor – desde os escritos de juventude, preparados ainda no decênio 1940, até os seus últimos trabalhos, publicados no limiar do século atual – centrando a análise em algumas poucas obras ou em períodos específicos da trajetória intelectual e política do economista brasileiro, notadamente as décadas de 1950, 60 e 70. Ademais, verifica-se que, mesmo nas pesquisas que versam sobre

⁶ Catálogo de Teses e Dissertações – CAPES; Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP; Biblioteca Digital da Unicamp; Banco de Teses, Dissertações e Monografias sobre Celso Furtado da Biblioteca Celso Furtado. Este último reúne mais de 280 artigos e cerca de sete dezenas de teses, dissertações e monografias sobre Celso Furtado.

⁷ Para uma síntese dos principais estudos sobre Estado e planejamento em Celso Furtado, ver Apêndice A.

Estado e planejamento na obra de Celso Furtado, nem sempre essa temática integra o objetivo geral dos trabalhos, emergindo como tema secundário, vinculado a um outro tema/problema.

Além disso, constata-se que parte importante desses trabalhos não percebe que, em Celso Furtado, o Estado é, simultaneamente, *causa* e *efeito* dos processos de mudança social. E mais importante ainda, tais estudos parecem não ter captado a importância de se levar em conta os diferentes processos históricos e as diversas forças e formas sociais – ou seja, as especificidades da evolução das diferentes estruturas sociais e econômicas, desenvolvidas e subdesenvolvidas –, plasmadas a partir da expansão internacional do capitalismo, para se compreender as distintas conformações ou formas do Estado moderno, bem como a ação estatal em diferentes formações sociais e econômicas. Essa lacuna se deve, possivelmente, ao fato de esses trabalhos não terem acompanhado o processo incessante de elaboração e reelaboração de ideias envidado por Celso Furtado ao longo de seis décadas de produção intelectual, uma lacuna que esta tese de doutorado se propõe a preencher.

Para tanto, são formuladas algumas questões, as quais norteiam esta pesquisa:

- a) Como Celso Furtado apreende o Estado e o planejamento nos diferentes períodos de sua trajetória intelectual?
- b) Quais as principais bases teóricas e as correntes de pensamento que estruturam o sistema teórico-analítico e o projeto nacional-desenvolvimentista de Celso Furtado, em especial, aquelas que, direta ou indiretamente, contribuíram para moldar sua maneira de pensar a função do Estado e do planejamento nas economias capitalistas desenvolvidas e subdesenvolvidas?
- c) Qual a função do Estado nas economias e sociedades capitalistas, desenvolvidas e subdesenvolvidas? As funções do Estado nas economias subdesenvolvidas diferem qualitativamente das que se observam nas estruturas desenvolvidas?
- d) Como o autor concebe a ação do Estado na orientação do processo de desenvolvimento nas diferentes estruturas econômicas, desenvolvidas e subdesenvolvidas?
- e) Qual o caminho percorrido pelo autor até a ideia do Estado como sujeito fundamental do processo de desenvolvimento econômico?
- f) Qual é a relação entre Estado e planejamento no pensamento furtadiano?
- g) Qual é a natureza do planejamento apregoado por Celso Furtado?
- h) Há nos escritos de Celso Furtado formulações teórico-conceituais que contemplem uma explicação de Estado e planejamento?

- i) Por que mesmo sendo um elemento sempre presente na obra de Celso Furtado, o Estado não é o centro da análise e/ou preocupação do autor? Permeia toda a obra, mas não é o seu objeto de estudo principal. Por quê?

Ao longo deste trabalho, adota-se a hipótese geral de que o aparato teórico-analítico furtadiano traz uma explicação de Estado e planejamento, mas que não chega a formar um corpo teórico explícito, permanecendo, na maior parte das vezes, como um aspecto oculto e/ou velado na obra do autor. Ou seja, argumenta-se que existe uma explicação, mas ela está implícita, exigindo do pesquisador uma leitura atenta das análises do autor sobre as diferentes forças sociais e processos históricos engendrados pela expansão internacional do capitalismo. Ademais, defende-se que essa explicação traz algumas considerações que permitem compreender as distintas formas ou configurações do Estado moderno, além de formulações sobre as funções e os métodos de intervenção à disposição do Estado, tanto nas economias desenvolvidas quanto nas subdesenvolvidas, vale dizer, formulações que permitem apreender a ação estatal em diferentes formações e/ou estruturas sociais e econômicas. Acredita-se que só um estudo metuculoso do conjunto da obra de Celso Furtado será capaz de revelar os elementos que permitirão explicitar a visão de Estado e planejamento presente em seu sistema de pensamento.

Dessa forma, o objetivo geral desta tese é desvelar e sistematizar, desenterrando-o dos seus próprios escritos, o pensamento de Celso Furtado sobre Estado e planejamento. Especificamente, busca-se:

- a) apresentar a trajetória intelectual e política de Celso Furtado, retratando-o como teórico independente, intelectual reformista e homem público a serviço da ação e da nação;
- b) explicitar as principais bases teóricas e as correntes de pensamento que estruturam o sistema teórico-analítico e o projeto desenvolvimentista de Celso Furtado, em especial, aquelas que, direta ou indiretamente, contribuíram para moldar sua maneira de pensar a função do Estado e do planejamento nas economias capitalistas desenvolvidas e subdesenvolvidas;
- c) revelar alguns aspectos importantes para a compreensão do caminho percorrido pelo autor até a ideia do Estado como agente fundamental do processo de desenvolvimento econômico;
- d) perscrutar nos primeiros escritos de Celso Furtado, elaborados no quinquênio entre 1944-1948, alguns antecedentes teórico-conceituais e metodológicos das formulações do autor sobre Estado e planejamento;

- e) estudar os diferentes períodos do itinerário intelectual de Celso Furtado, na busca de continuidades e mudanças na forma como o autor apreende o papel do Estado e do planejamento nas economias e sociedades capitalistas;
- f) captar a natureza do planejamento no pensamento de Celso Furtado;
- g) rememorar a experiência prática de planejamento de Celso Furtado à frente dos centros de decisão da vida econômica nacional;
- h) resgatar as ideias do autor sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento, tais como se apresentam nas diferentes fases de seu pensamento;
- i) colocar em evidência a ação estatal em diferentes estruturas econômicas, desenvolvidas e subdesenvolvidas;
- j) expor as ideias de Furtado sobre Estado e planejamento no contexto da transnacionalização do capital, quando as empresas transnacionais emergem como importante estrutura de poder nas relações econômicas internacionais.

Para realizar esta pesquisa, levou-se em consideração o conjunto da obra de Celso Furtado, elaborada ao longo de seis décadas – de 1944 a 2004 –, ou seja, livros, artigos, ensaios, entrevistas, conferências, pronunciamentos, planos e outros documentos, pois acredita-se que pouco se compreende quando se toma uma parte isolada da obra, sem levar em conta o desenvolvimento completo das ideias do autor. Assim, os aspectos metodológicos adotados nesta pesquisa fundam-se no exercício de ler a obra em si e por si mesma. Em outros termos, a ideia básica consistiu em deixar os textos “dizerem” por si próprios, mediante os seguintes procedimentos: a) “olhar” para os textos; b) identificar o modo de exposição usado pelo autor; c) respeitar as informações fornecidas por esse modo de exposição; d) observar a organização e evolução das ideias do autor; e) verificar a cronologia histórica dos textos; f) acompanhar os movimentos sucessivos de construção e reconstrução das ideias do autor; g) captar a “ação de pensar”, ou, em outras palavras, o esforço de composição da moldura conceitual que ancora as análises histórico-teóricas do autor; h) perceber as circunstâncias e a época histórica em que os textos foram escritos, bem como a própria história individual ou biográfica do autor. Através desse procedimento metodológico, torna-se possível identificar elementos velados, aspectos ocultos e mensagens implícitas.

Essa abordagem metodológica foi inspirada no método imanentista de leitura e interpretação de textos de Hector Benoit⁸, cuja essência, sintetizada por Moreno (2015), é apresentada no trecho reproduzido abaixo:

⁸ Sobre esse assunto, ver o livro: BENOIT, Hector. **Platão e as temporalidades**: a questão metodológica. São Paulo: Annablume, 2015.

A ideia central do método imanentista de Benoit consiste em levar a sério a ordem material de exposição dos textos para nela colher as informações do autor a respeito de seu pensamento e de como situa a sua obra. Assim, o ponto importante para o método é salientar as ligações internas, de *sentido*, entre a *exposição linguística*, [...], a *construção* dessa ordem pelo autor, [...], a organização e evolução de suas próprias *ideias*, [...], e, finalmente, quando for o caso, as circunstâncias em que os textos surgiram [...]. [...]. Preserva-se, assim, a relação de *sentido* entre pensamento e obra, na leitura e interpretação dos textos. (MORENO, 2015, p. 10, grifos do autor).

Além da abordagem metodológica anterior, a confecção desta tese baseou-se no próprio método de Celso Furtado. Como é sabido, esse método apoia-se na caracterização das estruturas subdesenvolvidas por contraste ou confronto com as desenvolvidas. Em suas análises, o autor busca comparar a evolução das estruturas subdesenvolvidas com a das estruturas desenvolvidas, com vistas a apreender as especificidades do subdesenvolvimento. Segundo suas palavras: “é em confronto com o desenvolvimento que teremos de captar o que é específico ao subdesenvolvimento.” (FURTADO, 1968, p. 4). Em suma, essa metodologia “[...] privilegia a comparação como método capaz de esclarecer realidades através de contraposição e justaposição, [constituindo] um procedimento que Furtado adotará em toda a sua obra, sobretudo nas obras de caráter teórico e/ou histórico.” (SILVA, 2010, p. 94).

Esse método histórico-comparativo e estrutural está coerentemente relacionado à teoria furtadiana do subdesenvolvimento, que traz a ideia de organicidade quando explica as origens históricas das estruturas desenvolvidas e subdesenvolvidas. Destarte, o tratamento em separado do desenvolvimento e do subdesenvolvimento implicaria a negação da ideia de organicidade, estando, assim, em desacordo com o seu procedimento analítico básico. É justamente essa análise por contraste que permeou esta pesquisa, a qual foi utilizada para desvelar as ideias de Celso Furtado sobre Estado e planejamento nas economias e sociedades capitalistas. Com isso, pretendeu-se iluminar aspectos ocultos e/ou implícitos presentes na obra deste economista brasileiro. Assim, à luz desses procedimentos metodológicos, empreendeu-se o esforço de leitura sistemática da obra do autor, tendo como eixo ou norte o tema Estado e planejamento nas diferentes fases que conformam a evolução de seu pensamento.

Tendo em vista apanhar os “movimentos interpretativos” no interior da obra de Celso Furtado, optou-se pela temporalidade cronológica, também designada como temporalidade da produção dos textos, que permite identificar as continuidades e/ou rupturas na forma como o autor abordou determinados temas, incluindo aqueles mais diretamente relacionados com esta tese de doutoramento. Por meio da “cronologia da obra”, é possível acompanhar o ato mesmo de produzir os aportes teóricos, “[...] de escrevê-los e reescrevê-los, de os montar e de os desmontar, montando-os novamente de outra forma [...]” (BENOIT, 2015, p. 24). Para isso, a

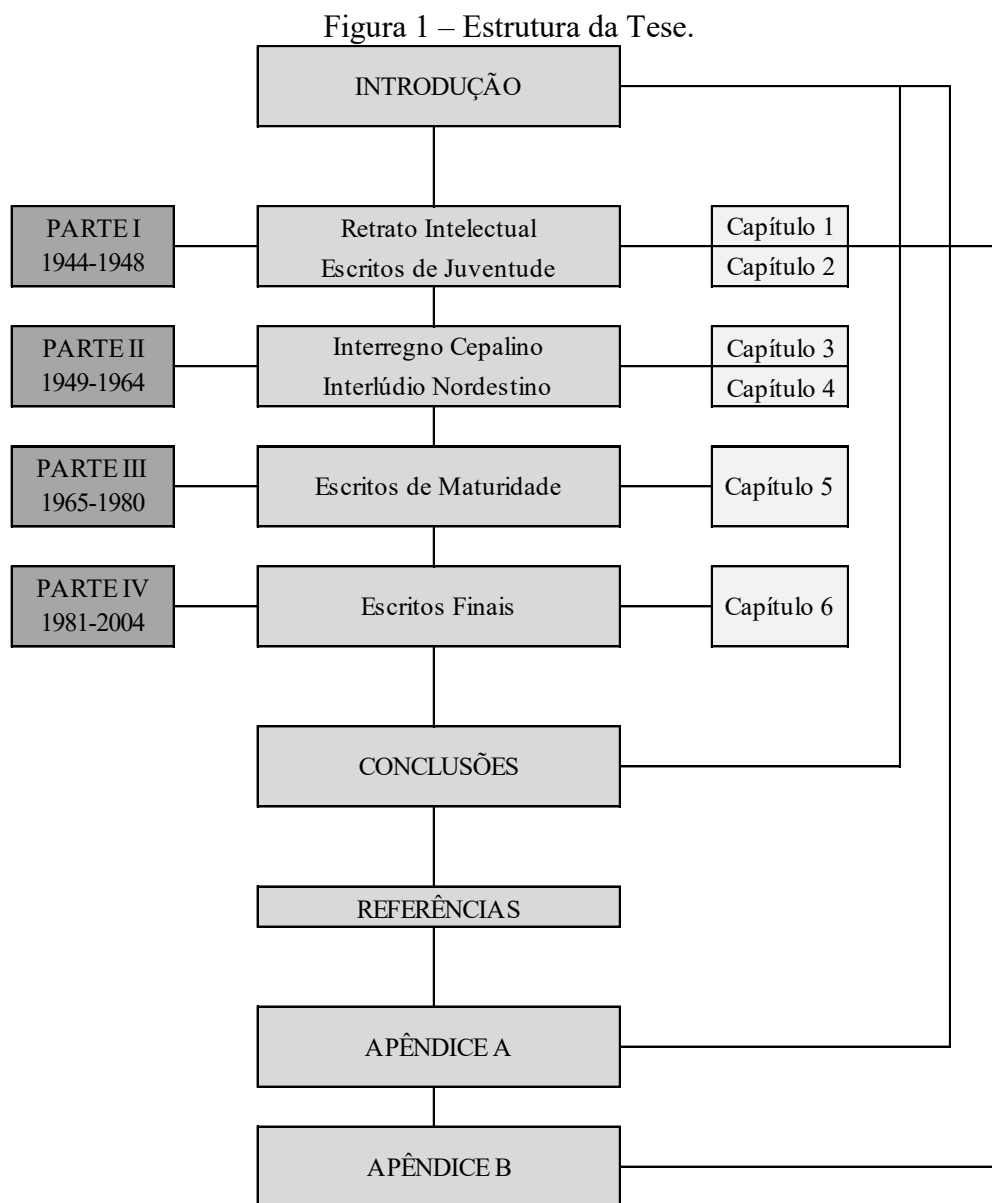
produção intelectual de Celso Furtado foi organizada em cinco fases, cuja periodização é ilustrada no quadro abaixo:

Quadro 1 – Periodização da Produção Intelectual de Celso Furtado.

Fase	Período	Caracterização	Descrição
I	1944-1948	Escritos de juventude	Essa fase abrange a trajetória inicial de Celso Furtado, a qual compreende os seguintes ciclos: os anos do curso universitário, quando seus interesses acadêmicos se aproximaram dos campos da administração, organização, planejamento e finanças públicas; o início de sua carreira política de administrador público, quando o autor preparou uma série de textos sobre administração, organização, orçamento, planejamento e democracia; a experiência no <i>front</i> e o período de formação na França, quando cursou o doutorado em economia.
II	1949-1958	Interregno cepalino	Primeiro momento de Celso Furtado como economista, quando o autor integrou o <i>staff</i> técnico da CEPAL, alcançando o posto de planejador, perfil profissional que se delineou anos antes, durante o curso universitário. Foi nessa fase que o autor entrou em contato direto com os problemas do desenvolvimento na maior parte do países latino-americanos, experiência que lhe permitiu lançar as bases de sua teoria do subdesenvolvimento.
III	1959-1964	Interlúdio nordestino	Segundo momento de Celso Furtado como economista, durante o qual suas atividades ganharam dimensões prioritariamente nacionais, voltando-se, sobretudo, para o problema das desigualdades regionais, em particular o da região Nordeste. Nesses anos, o autor atuou como planejador e executor da nova política de desenvolvimento econômico da região nordestina nos governos de Kubitschek, Quadros e Goulart.
IV	1965-1980	Escritos de maturidade	Terceiro momento de Celso Furtado como economista, a saber, o da vida universitária, quando se dedicou ao ensino e à pesquisa em universidades europeias e americanas. Nessa fase, observa-se uma preocupação constante do autor com as premissas científicas, com o arcabouço teórico da ciência econômica e sua capacidade para dar resposta aos grandes problemas sociais e econômicos.
V	1981-2004	Escritos finais	Quarto momento de Celso Furtado como economista, quando ele retornou efetivamente ao Brasil, após os anos de exílio, reinserindo-se na vida política nacional. Essa é uma fase de reflexões, balanços e sínteses, dedicada à organização de suas memórias intelectuais.

Fonte: Elaboração própria.

Essa periodização nos conduz à estrutura da tese, ilustrada na figura abaixo:



Fonte: Elaboração própria.

Com o intuito de alcançar os objetivos propostos, esta tese foi estruturada em quatro partes e seis capítulos, além desta introdução e das conclusões. A **primeira parte** abrange a produção intelectual de Celso Furtado no período 1944-1948, quando o autor preparou uma série de textos sobre administração pública, organização e racionalização; planejamento, orçamento e finanças públicas; além de estudos relacionados à ciência política, incluindo algumas reflexões sobre a democracia moderna. Essa parte do trabalho está dividida em dois capítulos. O primeiro deles – Capítulo 1 – tem como base três objetivos, enumerados a seguir: i) apresentar a trajetória intelectual e política de Celso Furtado; ii) explicitar as principais bases

teóricas e as correntes de pensamento que estruturam o sistema teórico e o projeto nacional-desenvolvimentista de Celso Furtado, em especial, aquelas que, direta ou indiretamente, contribuíram para moldar sua maneira de pensar a função do Estado e do planejamento nas economias capitalistas desenvolvidas e subdesenvolvidas; iii) revelar alguns aspectos importantes para a compreensão do caminho percorrido pelo autor até a ideia do Estado como agente fundamental do processo de desenvolvimento econômico. O segundo – Capítulo 2 – tem como objetivo perscrutar nos primeiros escritos de Celso Furtado, elaborados no quinquênio entre 1944-1948, alguns antecedentes teórico-conceituais e metodológicos das formulações do autor sobre Estado e planejamento.

A **segunda parte** abarca as publicações de Celso Furtado no período 1949-1964, quando se estabeleceram as bases de sua teoria do subdesenvolvimento e de seu projeto nacional-desenvolvimentista. Nessa parte da pesquisa, abordam-se os dois primeiros momentos de Celso Furtado como economista. O primeiro compreende os anos dedicados à Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), quando o autor transitou de teórico do planejamento ao posto de planejador. O segundo se refere ao período de atuação de Furtado junto ao governo brasileiro: os meses dedicados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE); os anos dedicados à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a experiência do autor como primeiro ministro do Planejamento do Brasil.

Essa delimitação temporal – 1949-1964 – representa uma fase na qual o autor deixa transparecer seu otimismo em relação à oportunidade histórica que se apresentava, qual seja a possibilidade de levar adiante o processo de desenvolvimento capitalista nacional no Brasil. Os escritos desse período transmitem, claramente, uma grande confiança na capacidade da ação organizada do Estado em promover a superação do círculo vicioso do subdesenvolvimento e em levar adiante o esforço de construção nacional. Outra característica dessa fase da produção intelectual de Celso Furtado é o desejo de ação política, que acompanhou o autor até o momento do golpe de Estado de 1964, que cassaria seus direitos políticos por uma década. Ademais, essa delimitação temporal se justifica pela existência de uniformidade e continuidade na forma como o autor abordou o Estado e o planejamento.

Respeitando os dois primeiros momentos de Celso Furtado como economista, dividiu-se essa parte da tese em dois capítulos. O primeiro – Capítulo 3 – refere-se à produção intelectual furtadiana elaborada na década de 1950, em particular os escritos preparados nos anos aqui denominados de *interregno cepalino*. Trata-se de um conjunto de ensaios, resenhas, comentários e livros que trazem uma crítica severa ao princípio do *laissez-faire* em matéria de desenvolvimento econômico, em perfeita sintonia com o período de auge das ideias

keynesianas, de críticas ao *laissez-faire*. Com efeito, os seus textos questionam a ideia de desenvolvimento espontâneo, ou seja, o processo de desenvolvimento sem apoio numa consistente política orientada. Por meio desses trabalhos, o autor contesta certos dogmas que prevaleciam no Brasil, tais a ilusão do desenvolvimento espontâneo e a mística da estabilidade. A partir dessa crítica, Celso Furtado passa a apregoar a necessidade de uma política de desenvolvimento, argumentando que não pode haver verdadeiro desenvolvimento sem algum grau de controle, orientação e coordenação do processo econômico. É aí que o papel do Estado se destaca nas reflexões do autor sobre o desenvolvimento capitalista nacional. São esses trabalhos, publicados no interregno cepalino, que são submetidos à análise nesse terceiro capítulo, cujo propósito é desvelar e sistematizar a maneira pela qual o autor apreende o Estado e o planejamento ao descortinar a problemática do desenvolvimento-subdesenvolvimento, vale dizer, quando suas reflexões teóricas ultrapassam os limites temáticos nos quais se circunscrevem os seus escritos de juventude.

O segundo capítulo – Capítulo 4 – abrange os estudos furtadianos preparados na primeira metade da década de 1960, em especial os que foram elaborados entre o retorno do autor do *King's College*, onde passou um ano sabático, dedicando-se a projetos de pesquisa, e o exílio forçado, imposto pelo Ato Institucional n. 1, de 09 de abril de 1964. Mais precisamente, esse capítulo centra-se nas publicações alusivas ao sexênio entre 1959-1964 – doravante *interlúdio nordestino* –, incluindo livros, artigos acadêmicos e documentos diversos. Nesse período, as atividades de Celso Furtado ultrapassaram o plano das ideias, alcançando, efetivamente, o campo da ação política. Além de comandar a política de desenvolvimento econômico para a região nordestina, como superintendente da SUDENE, ele assumiu, na qualidade de Ministro de Estado Extraordinário, a tarefa de preparar um plano de desenvolvimento nacional. Posto isso, ressalta-se que o objetivo desse capítulo consiste em perscrutar nos escritos do interlúdio nordestino, e sem perder de vista a experiência prática de planejamento de Celso Furtado, a interpretação do autor em torno da temática Estado e planejamento. Em termos de estrutura, esse capítulo está dividido em três seções. A primeira traz um epítome das ideias furtadianas sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento, tais como se apresentam nos estudos publicados no período 1959-1964. A segunda, por sua vez, trata especificamente da ação do Estado nas economias desenvolvidas e subdesenvolvidas. A terceira seção, que encerra o capítulo, apresenta o Estado como causa e efeito do processo de mudança social.

A **terceira parte** tem como referência a produção intelectual de Celso Furtado nos quinze anos que se seguiram ao golpe de Estado de 1964. Trata-se do terceiro momento de

Celso Furtado como economista, a saber, o da vida universitária, quando se dedicou ao ensino e à pesquisa em universidades europeias e norte-americanas. Nessa fase da trajetória de Celso Furtado o essencial de sua atividade intelectual foi dedicado ao estudo dos seguintes temas: a) expansão do capitalismo; b) formação histórica da economia latino-americana; c) estudo teórico da problemática desenvolvimento-subdesenvolvimento; e d) natureza do Estado e o papel das empresas transnacionais nos países de economia dependente. A produção intelectual desse período se singulariza pela incorporação de novos elementos ao seu sistema de pensamento, entre os quais destaca-se o advento da empresa transnacional como importante centro de poder nas relações econômicas internacionais.

No que respeita ao modo de exposição, essa terceira parte da tese é constituída de um capítulo – Capítulo 5 –, cujo objetivo é desvelar e sistematizar as ideias de Celso Furtado sobre Estado e planejamento no contexto da transnacionalização do capitalismo, quando as empresas transnacionais emergem como importante estrutura de poder nas relações econômicas internacionais. Especificamente, objetiva-se demonstrar que nos *escritos de maturidade* do autor o objeto preferencial de seu trabalho é o processo de perda da autonomia do Estado nacional em face da transnacionalização da economia. Assim, a fim de alcançar os objetivos propostos, foram priorizados cinco eixos temáticos, em torno dos quais esse capítulo está estruturado, quais sejam: 1) a teoria do subdesenvolvimento; 2) a superação do subdesenvolvimento; 3) as transformações histórico-estruturais do capitalismo no pós-guerra; 4) a evolução da grande empresa; e 5) a perda de autonomia dos centros nacionais de decisão. Esses cinco eixos temáticos foram organizados em três seções. A primeira traz a teoria do subdesenvolvimento revisitada, a qual inclui, explicitamente, a noção de modernização, o conceito de dependência e as conexões entre subdesenvolvimento e dependência; além disso, discute o problema da superação do subdesenvolvimento e, ao fazê-lo, ressalta o importante papel desempenhado pelo Estado na luta pelo verdadeiro desenvolvimento. A segunda, por sua vez, versa sobre o chamado capitalismo de grandes unidades. A terceira e última seção aborda o processo de perda de autonomia do Estado nacional em face da transnacionalização do capital.

A **quarta parte** leva em conta os *escritos finais* de Celso Furtado, ou seja, os trabalhos publicados entre o início dos anos de 1980, quando o autor retornou efetivamente ao Brasil, após os anos de exílio, e o ano de seu falecimento, ocorrido no Rio de Janeiro em 20 de novembro de 2004. Nesse período – aqui alcunhado de quarto momento de Celso Furtado como economista –, sua produção intelectual abrangeu três linhas temáticas principais. A primeira refere-se aos anos 80, quando o autor escreveu vários livros em tom combativo, de denúncia, sobre a política econômica, a crise da dívida externa, a inflação, os desequilíbrios regionais, a

recessão e o desemprego em que se debatia a economia brasileira no fim do regime militar. A segunda diz respeito ao esforço do autor em organizar suas memórias intelectuais e em sintetizar suas reflexões sobre a dicotomia desenvolvimento-subdesenvolvimento. Por fim, na terceira linha, década de 1990 e início do século XXI, Celso Furtado retoma, em várias coletâneas de ensaios, os temas que lhe eram caros, a saber, a economia brasileira e suas características distintivas; a inserção da economia brasileira no mundo globalizado; a inserção internacional da América Latina; a economia internacional; o desenvolvimento em suas múltiplas dimensões; o binômio desenvolvimento-subdesenvolvimento; as metamorfoses do sistema econômico capitalista.

Essa última parte da tese é constituída de um capítulo – Capítulo 6 –, escrito com o propósito de desvelar e sistematizar a maneira como Celso Furtado concebe o Estado e o planejamento ao escrever os seus trabalhos finais. Em termos de estrutura expositiva, esse capítulo está organizado em torno de três eixos temáticos, embora estes não apareçam acomodados em seções. O primeiro diz respeito à análise furtadiana das metamorfoses do sistema econômico capitalista. Nesse ponto, destaca-se o fenômeno da crescente autonomia dos centros de decisão de ação transnacional *vis-à-vis* dos Estados nacionais, vale dizer, destaca-se o processo histórico que o autor chamará de capitalismo global. O segundo eixo, por sua vez, relaciona-se às ideias do autor sobre a dicotomia desenvolvimento-subdesenvolvimento, com ênfase especial à problemática da superação do subdesenvolvimento. O terceiro, finalmente, concerne à visão de Celso Furtado sobre o papel do Estado e do planejamento na luta contra os obstáculos estruturais que se antepõem ao verdadeiro processo de desenvolvimento, obstáculos que adquirem uma dimensão ainda maior no contexto do capitalismo global.

Além dessas quatro partes e seis capítulos, dois apêndices completam a estrutura da tese. O primeiro – Apêndice A – traz a revisão da literatura, cujo objetivo é sistematizar as pesquisas já realizadas sobre Estado e planejamento na obra de Celso Furtado. O segundo – Apêndice B – compreende uma síntese da noção mannheimiana de planejamento democrático, tida como necessária para se compreender a visão de planejamento presente no pensamento de Celso Furtado.

PARTE I

RETRATO INTELECTUAL E OS ESCRITOS INICIAIS DE CELSO FURTADO (1944-1948)

A presente parte está dividida em dois capítulos. O primeiro deles, “*Celso Furtado: intelectual reformista a serviço da (n)ação*”⁹, tem como base três objetivos. O primeiro objetivo consiste em apresentar a trajetória intelectual e política de Celso Furtado, reunindo elementos que permitem retratá-lo como teórico independente, intelectual reformista e homem público a serviço da (n)ação.¹⁰ O segundo objetivo é explicitar as principais bases teóricas e as correntes de pensamento que estruturam o sistema teórico-analítico e o projeto desenvolvimentista de Celso Furtado, em especial, aquelas que, direta ou indiretamente, contribuíram para moldar sua maneira de pensar a função do Estado e do planejamento nas economias capitalistas desenvolvidas e subdesenvolvidas. O terceiro objetivo é revelar alguns aspectos importantes para a compreensão do caminho percorrido pelo autor até a ideia do Estado como agente fundamental do processo de desenvolvimento econômico. O segundo capítulo, “*Estado e planejamento nos escritos iniciais de Furtado*”, tem como objetivo perscrutar nos primeiros escritos não literários¹¹ de Celso Furtado, elaborados no quinquênio entre 1944-1948, alguns antecedentes teórico-conceituais e metodológicos das formulações do autor sobre Estado e planejamento. O propósito específico é demonstrar que a centralidade da temática Estado e planejamento, aspecto que percorre toda a obra do autor, já se fazia presente nos seus escritos iniciais, preparados no período 1944-1948 – antes, portanto, da conclusão de sua tese de doutorado em economia, defendida na Universidade de Paris-Sorbonne, em junho de 1948.

⁹ O uso da expressão – (n)ação, uma composição que nos remete à nação e à ação – inspirou-se no trabalho de Brandão (2008).

¹⁰ A fim de alcançar esse intento, recorreu-se às memórias intelectuais de Celso Furtado. Os ensaios: *Aventuras de um economista brasileiro* (1972), *Entre inconformismo e reformismo* (1987), *A longa marcha da utopia* (1997), *A Comissão Econômica para a América Latina* (1988); e os livros: *A fantasia organizada* (1985), *A fantasia desfeita* (1989) e *Os ares do mundo* (1991). Além dos perfis autobiográficos, foram consideradas as entrevistas que o autor concedeu a várias personalidades, além do livro organizado por Freire d’Aguiar (2014), o qual traz vários documentos de Celso Furtado, produzidos no período entre 1938-1948. Complementarmente, levou-se em conta os trabalhos de Iglésias (1971); Oliveira (1983, 2001, 2003); Rodríguez (1986); Guimarães (2000); Vieira (2001, 2005, 2007); Bresser-Pereira (2001); Szmrecsányi (2001); Chacon (2004); Rezende (2004); Brandão (2008, 2012a); Freire d’Aguiar (2009a, 2011, 2012a, 2015, 2017) e Lima (2011).

¹¹ O primeiro livro de Celso Furtado, publicado aos seus 25 anos, em 1946, não tinha nenhuma relação com Administração, Economia ou História Econômica. Foi, na verdade, um volume de contos, registro que deixou da experiência brasileira na Itália, durante a Segunda Guerra Mundial, intitulado *De Nápoles a Paris. Contos da vida expedicionária*. Ver Furtado (1997a, t. I, p. 17-86) e Freire d’Aguiar (2015).

CAPÍTULO 1

CELSO FURTADO: INTELECTUAL REFORMISTA A SERVIÇO DA (N)AÇÃO

Se tivesse de, em poucas linhas, traçar o retrato típico do intelectual nos nossos países subdesenvolvidos, diria que ele reúne em si 90% de malabarista e 10% de santo. Assim, a probabilidade de que se corrompa, quando já não nasce sem caráter, é de nove em dez. Se escapa à regra, será implacavelmente perseguido [...]. Se persiste em não corromper-se, daí para a fogueira a distância é infinitesimal.

(Celso Furtado, “Aventuras de um economista brasileiro”, 1972).

Seguindo Mannheim, eu tinha uma certa ideia do papel social da intelligentsia, particularmente nas épocas de crise. Sentia-me acima dos condicionantes criados por minha inserção social e estava convencido de que o desafio consistia em instilar um propósito social no uso dessa liberdade.

(Celso Furtado, “A fantasia organizada”, 1985).

Nós, intelectuais, que lidamos com ideias, não desconhecemos a importância da ação. Não fui outra coisa na vida senão um intelectual, mas sempre consciente de que os problemas maiores da sociedade exigem um compromisso com a ação [...]. Nós, intelectuais, agimos porque temos um projeto que nos obriga a explicitar nossos propósitos últimos. Fora disso, estaremos cometendo uma traição a nós mesmos, pois teremos negado a função social que nos cabe desempenhar.

(Celso Furtado, 1995¹²).

Minha longa caminhada foi balizada por duas referências maiores: o compromisso ético com valores universais que transcendem todas as formas de paroquialismo e a confiança na liderança de forças sociais cujos interesses se confundem com os da coletividade nacional.

(Celso Furtado, “A longa marcha da utopia”, 1997).

Hoje posso dizer que fui um heterodoxo. E acrescentar que as heterodoxias, assim como as heresias, desempenham importante papel na história dos homens. Quando o consenso se impõe a uma sociedade, é porque ela atravessa uma era pouco criativa.

(Celso Furtado, “Em busca de novo modelo”, 2002).

Qual o papel do intelectual na sociedade? No primeiro livro de memórias de Celso Furtado – *A fantasia organizada* –, publicado, originalmente, em 1985, há uma passagem que ajuda a clarear essa questão: “estudei economia, sociologia, filosofia na busca de subsídios para entender o mundo, convencido de que também essa é uma maneira de sobre ele agir.” (FURTADO, 1997b, t. I, p. 102, grifos nossos). Esse trecho permite elucidar um determinado papel dos homens de pensamento na sociedade, qual seja o de fornecer elementos à compreensão da realidade, em todas as suas dimensões, tendo em vista a ação transformadora, ou seja, ações propositivas voltadas para a transformação qualitativa da sociedade.

¹² Excerto dos comentários de Celso Furtado no seminário *Teoria e política no pensamento de Celso Furtado*, realizado pela Universidade Federal da Paraíba, em agosto de 1991. O conteúdo das conferências e os comentários de Celso Furtado foram reunidos em livro, organizado por Gaudêncio e Formiga (1995).

Pode-se facilmente notar que, para Furtado, o exercício da atividade intelectual se ancora em dois planos interdependentes: o do pensamento e o da ação. Assim sendo, “é indispensável não esquecer que uma teoria só se justifica quando nos arma para conhecer a realidade e atuar sobre ela.” (FURTADO, 1961, p. 108). Esse binômio, ciência e ação, presente no conjunto da obra de Celso Furtado, relaciona-se estreitamente com o pensamento de Karl Mannheim¹³, segundo o qual “[...] pensar significa cada vez mais a unidade do diagnóstico com a terapia”, levando o intelectual a transformar-se “[...] num estrategista político e social que procura compreender, a fim de que outros sejam capazes de agir.” (BRAMSTEDT; GERTH, 1972, p. 13). Em Mannheim, assim como em Furtado, “[...] ação e conhecimento não são polos antitéticos de um mesmo processo, mas etapas concomitantes e integradas do mesmo [...]” (FORACCHI, 1982, p. 14).

Em *A fantasia desfeita*, publicado em 1989, defende-se que, ao intelectual, cabe “[...] difundir a consciência crítica, precondição para que uma sociedade saia do imobilismo [...]” (FURTADO, 1997, t. II, p. 155). Esse raciocínio leva a conceber o intelectual como um elemento capaz de contribuir efetivamente para a abertura de novos horizontes no desenvolvimento da sociedade. É o que Celso Furtado mostrou quando escreveu o texto *A responsabilidade dos cientistas*, afirmando que: “cabe a nós, intelectuais e cientistas, balizar os caminhos que percorrerão as gerações futuras.” (FURTADO, 2003a, p. 3). Em livro publicado em 2002 – *Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea* –, o autor reitera esse papel dos trabalhadores intelectuais, dizendo:

Cabe a estes aprofundar a percepção da realidade social para evitar que se alastrem as manchas de irracionalidade que alimentam o aventureirismo político; cabe-lhes projetar luz sobre os desvãos da história, onde se ocultam os crimes cometidos pelos que abusam do poder; cabe-lhes auscultar e traduzir as ansiedades e aspirações das forças sociais ainda sem meios próprios de expressão. (FURTADO, 2002a, p. 37).

Em resumo, tem-se que conhecimento e ação são elementos indissociáveis, ou seja, “[...] o próprio da ciência é produzir vias para a ação prática.” (FURTADO, 1997, t. II p. 279).

¹³ Karl Mannheim (1893-1947) nasceu em Budapeste e frequentou as Universidades de Berlim, Budapeste, Paris e Friburgo. No início da década de 1930, tornou-se professor de sociologia, na Universidade de Frankfurt. Com a implantação do nacional-socialismo na Alemanha, Mannheim, em 1933, procurou refúgio na Inglaterra, onde passou a lecionar Sociologia e Filosofia da Educação, na *London School of Economics*. A produção teórica de Mannheim desenvolveu-se em torno de dois eixos principais: sociologia do conhecimento e planejamento democrático. “Essas duas modalidades de investigação confluem, no pensamento do autor, para um objetivo comum que é, em linhas gerais, a análise das possibilidades de intervenção racional na esfera do social.” (FORACCHI, 1982, p. 9). A semelhança de Celso Furtado, Mannheim possuía “[...] o raro dom para coordenar e assimilar as mais diversas correntes de pensamento. Como analista, seguiu as pegadas de Marx, Max Weber e Mead [...]. E, como educador, acreditava firmemente nas potencialidades criadoras do homem, de acordo com o legado democrático e humanista de Rousseau [...]” (BRAMSTEDT; GERTH, 1972, p. 16).

Nesse particular, reconhece-se que o intelectual comprometido com a esfera do social, além de esforçar-se para captar o sentido do processo social em curso, deve produzir vias para a ação política modificadora. Essa maneira de conceber o papel social do intelectual, como alguém capaz de estabelecer canais de interlocução entre o pensamento e a ação, com o fim de reformar¹⁴ as estruturas inibidoras da dinâmica social, que, em termos do pensamento furtadiano, significa buscar os caminhos que viabilizem o projeto de construção nacional, reflete, sem qualquer dúvida, as influências recebidas da sociologia do conhecimento¹⁵, de Karl Mannheim. Para Rezende (2004), Furtado partilha com Mannheim “[...] da convicção de que há uma parte, mesmo que minoritária, de intelectuais, socialmente voltada para os interesses da sociedade como um todo.” (REZENDE, 2004, p. 240). Nesse sentido, o próximo trecho transcrito, retirado do livro *Dialética do desenvolvimento*, é bastante revelador:

¹⁴ Nesse sentido, apresenta-se o ponto essencial da proposta de Celso Furtado, a saber, a vocação intelectual reformadora. Essa convicção reformadora somada ao ideário intervencionista de Furtado encontra respaldo, conforme será mostrado nos parágrafos seguintes, nas matrizes teóricas cepalino-keynesiana e perrouxiana, e nas proposições de Karl Mannheim acerca da noção de planejamento democrático. No livro *A fantasia desfeita*, Celso Furtado não deixa dúvidas quanto à sua opção pela via reformista, afirmando ser “evidente que ‘reformar’ a escravidão é uma indecência, mas foi eficaz, pelos resultados que produziu, reformar as sociedades europeias que se industrializaram a partir da metade do século XIX. Se o reformismo é de curto alcance, que dizer dos riscos a que se expõe uma sociedade que se embrenha pela via revolucionária?” (FURTADO, 1997, t. II, p. 154). No mesmo livro, após relatar a visita que fizera a Che Guevara (1928-1967), em 1961, o autor descreve a sensação que sentira ao despedir-se do herói da revolução cubana: “ficou-me, como um travo amargo, a sensação de que havia querido explicar-me, justificar-me. *Por que não dissera claramente que não aceito a revolução como opção, exceto para enfrentar uma ditadura?* Tentar mudanças sociais por meios violentos em uma sociedade aberta, com governo representativo e legítimo, é meter-se por um túnel sem saber onde vai dar. Não era o caso de falar dessas coisas a Guevara, que, sendo um herói, era prisioneiro das circunstâncias que lhe permitiram alçar-se muito acima do que é corrente na vida de pessoas ordinárias como nós.” (FURTADO, 1997, t. II, p. 190, grifo nosso). Essa convicção reformadora perpassa, conforme demonstramos ao longo da presente pesquisa, toda a obra de Celso Furtado, podendo ser identificada, principalmente, na defesa incansável do autor sobre a possibilidade de superação da barreira do subdesenvolvimento nos marcos do próprio capitalismo.

¹⁵ Seguindo as pegadas de Max Weber (1864-1920) e Max Scheler (1874-1928), Mannheim desenvolveu no livro *Ideologia e utopia*, publicado originalmente em alemão, em 1929, e divulgado em inglês, em 1936, o que veio a ser conhecido como *Wissenssoziologie* ou ‘sociologia do conhecimento’. A hipótese central dessa abordagem sociológica pode ser assim apresentada: o pensamento social emerge, desenvolve-se e é condicionado pelo contexto sócio-histórico em que se encontram os grupos intelectuais mais experimentados. Através dessa abordagem, Mannheim mostra que “as categorias básicas que esclarecem a nossa perspectiva da realidade social, a visão do passado e do futuro, especialmente o conceito de liberdade humana, demonstram estar ligados à posição política básica e ao grupo com o qual o pensador se identifica.” (BRAMSTEDT; GERTH, 1972, p. 9). Tem-se, por conseguinte, que o pensamento social é, necessariamente, um ‘pensamento perspectivista’, derivado “[...] de um ponto de observação localizado no contexto histórico e social.” (BRAMSTEDT; GERTH, 1972, p. 10). Em outros termos, a sociologia do conhecimento de Mannheim expõe que cada grupo ou estrato social possui uma ideologia própria, melhor dizendo, uma maneira própria de interpretar a realidade social. Cada ‘visão da realidade’ é apenas parcial, ou seja, parte da verdade, da totalidade. Não haverá ninguém capaz de tentar uma síntese das perspectivas parciais, capaz de edificar uma visão mais imparcial da realidade social? No livro *Ideologia e utopia*, Mannheim coloca “[...] sua esperança na *intelligentsia* socialmente desligada, nome dado por Alfred Weber a esse estrato intersticial da sociedade moderna.” (BRAMSTEDT; GERTH, 1972, p. 11). Deduz-se, então, que o papel do intelectual para Mannheim é tentar, por meio do debate político racional, uma síntese das várias perspectivas ou ideologias, contribuindo, por conseguinte, para encontrar o melhor caminho a ser seguido. Para uma visão panorâmica das contribuições de Karl Mannheim, ver Bramstedt e Gerth (1972), Foracchi (1982) e Szmrecsanyi (1982).

A responsabilidade dos intelectuais em nenhuma época foi tão grande como no presente. E essa responsabilidade vem sendo traída pela ação de uns e a omissão de outros. [...] o cientista social, a quem cabe projetar alguma luz sobre as prováveis consequências das ações dos responsáveis pela salvaguarda do interesse público é o grande omissor da época presente, por comodismo ou covardia. Não se pretende que exista uma moral dos intelectuais por cima de quaisquer escalas de valores, as quais estão necessariamente inseridas nalgum contexto social. Mas, não se pode desconhecer que o intelectual tem uma responsabilidade social particular, sendo como é o único elemento dentro de uma sociedade que não somente pode, mas deve, sobrepor-se aos condicionantes sociais mais imediatos do comportamento individual. Isto lhe faculta mover-se num plano de racionalidade mais elevado e lhe outorga uma responsabilidade toda especial: a da inteligência. Porque tem essa responsabilidade, o intelectual não se pode negar a ver mais longe do que lhe facultam as lealdades de grupo e as vinculações de cultura. Seu compromisso supremo é com a dignidade da pessoa humana – atributo inalienável do ser do intelectual. (FURTADO, 1964, p. 9-10).

Sem dúvida, o que se vislumbra é o recurso à noção de “*intelligentzia* socialmente desvinculada” (*freischwebende Intelligenz*), também presente, com certas adaptações, na obra de Karl Mannheim.¹⁶ “Dotados de alta mobilidade mental e social, [...], esses elementos representavam para Mannheim ‘os advogados predestinados dos interesses intelectuais da sociedade em seu todo’.” (BRAMSTEDT; GERTH, 1972, p. 11). Em *Os ares do mundo*, livro publicado, originalmente, em 1991, Celso Furtado define esses ‘elementos’ como um estrato social diverso “[...] capaz de desempenhar um papel autônomo no processo de tomada de consciência dos problemas mais cruciais que se apresentam a um povo.” (FURTADO, 1997b, t. III, p. 295). Essa ‘tomada de consciência’ é entendida pelo autor como pré-requisito à intervenção racional no processo econômico capitalista, cujo objetivo é superar ou eliminar, por meio de proposições reformistas, os dilemas e tensões típicos das economias e sociedades capitalistas, tanto as desenvolvidas quanto as subdesenvolvidas.¹⁷ Ou seja, “ele partia da convicção de que fazia parte de uma elite intelectual, de uma *intelligentsia*, que seria capaz de

¹⁶ Para uma síntese das ideias de Mannheim sobre o problema sociológico do intelectual, consultar os seguintes textos do autor: *Ideologia e utopia* (1976) e *O problema do intelectual* (1982). Neste último, Mannheim caracteriza sociologicamente a camada intelectual: “[...] os intelectuais não constituem de forma alguma uma classe, não podem formar um partido e não estão capacitados a agirem em conjunto.” (MANNHEIM, 1982, p. 104). O autor defende que a *intelligentzia* não é uma camada elevada acima das classes, inteiramente desvinculada e livre das relações de classe. “Será mais conveniente entendê-la como um agregado, cuja posição é peculiar por estar entre as classes sociais e não acima delas.” (FORACCHI, 1982, p. 15-16).

¹⁷ Faz-se, aqui, referência ao método de Furtado, cuja prática consiste em caracterizar as estruturas subdesenvolvidas, por contraste com as desenvolvidas. Em suas análises, o autor busca comparar a conformação das estruturas subdesenvolvidas com a das estruturas desenvolvidas, com vistas a captar as especificidades do subdesenvolvimento. “É em confronto com o desenvolvimento que teremos de captar o que é específico ao subdesenvolvimento.” (FURTADO, 1968, p. 4). Esse método comparativo está coerentemente relacionado à sua teoria do subdesenvolvimento, que traz a ideia de organicidade quando explica as origens do desenvolvimento e do subdesenvolvimento. Estes são considerados processos integrados, pois se apresentam conjuntamente na evolução do capitalismo industrial. “O subdesenvolvimento deve ser compreendido como um fenômeno da história moderna, *coetâneo* do desenvolvimento [...]” (FURTADO, 1968, p. 3, grifo nosso). Assim sendo, o tratamento separado do desenvolvimento e do subdesenvolvimento implicaria a negação da ideia de organicidade, estando, assim, em desacordo com o seu procedimento analítico básico.

reformular o mundo. Nesse campo, seu mestre foi Karl Mannheim.” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p 23). Ademais, a autonomia do intelectual diante das organizações e das associações políticas é, para Furtado, uma condição fundamental para preservar a liberdade criativa e a independência teórica, atributos indispensáveis à excelência das atividades desempenhadas pelo homem de ciência.

Neste ponto, faz-se necessário lançar mão da seguinte questão: como atuar racionalmente sobre as esferas da vida social? Não há dúvida, segundo pensam Mannheim e Furtado, que essa intervenção no processo social terá no planejamento a sua melhor solução. E quando Mannheim argumenta que “nossa tarefa consiste em construir um sistema social mediante o planejamento, mas planejamento de tipo especial: [...] planejamento para a liberdade, sujeito ao controle democrático” (MANNHEIM, 1972, p. 49), pode-se sentir a importância que essas formulações tiveram na elaboração das ideias de Furtado sobre Estado e planejamento, que explicitamos, no transcorrer desta pesquisa.

Delineia-se, a partir das ideias anteriormente apresentadas, uma certa concepção de intelectual, referindo-se ao “[...] intelectual reformador, dotado de razão e ciência, em condições de intervir na história através do planejamento [...]” (VIEIRA, 2001, p. 158). De outro modo: vislumbra-se um tipo especial de intelectual, cujo pensamento visa não apenas descortinar as múltiplas dimensões da realidade, mas, também, transformá-la, através de intervenções mediante o planejamento; elemento que, conforme a ideia de *intelligentzia* socialmente desligada, se encontra acima dos particularismos das classes e das associações e partidos políticos. Em suma, o que se observa é o perfil de homem de ciência voltado para os interesses da sociedade em seu todo, com a função de preparar a ação consistente no plano político, cimentado no compromisso ético-moral com valores universais.

A produção intelectual de Celso Furtado encaixa-se perfeitamente nesse perfil, uma vez que além de disseminar a consciência crítica, contribuindo para deslindar as razões do atraso econômico brasileiro e latino-americano, produziu meios para a ação transformadora. Para ele, como já se mencionou, “[...] agir sobre a realidade [é], [...], a razão de ser do conhecimento.” (FREIRE d’AGUIAR, 2013, p. 14). Os seus escritos trazem, implícita ou explicitamente, um forte viés político-reformador, no sentido de que visa preparar a ação transformadora, dele ou de outros. Nessa perspectiva, sua obra deve ser concebida não como um fim em si mesma, mas como um meio para se alcançar um objetivo maior: a ação política reformadora das estruturas anacrônicas, responsáveis pela reprodução da situação de atraso social e econômico. A própria trajetória intelectual de Furtado traduz o sentido que ele sempre

atribuiu ao exercício da atividade intelectual, a saber, uma luta frequente em prol da (re)construção social e econômica da nação.

Essas características do sistema de pensamento de Celso Furtado são abordadas recorrentemente ao longo deste capítulo, cujo objetivo é apresentar a trajetória intelectual e política desse pensador brasileiro, reunindo os elementos necessários para retratá-lo como teórico independente e intelectual reformista voltado à ação e a serviço da nação. Concomitantemente, desvelam-se as principais bases teóricas e as influências intelectuais que moldaram o pensamento e o projeto desenvolvimentista de Furtado, com ênfase especial àquelas que condicionaram sua maneira de pensar a função do Estado nas economias e sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas.

Celso Monteiro Furtado nasceu em Pombal, estado da Paraíba, em 26 de julho de 1920. Sua primeira infância, vivida no sertão paraibano, região semiárida¹⁸, foi povoada de histórias envolvendo cangaceiros e milagreiros, além do icônico Padre Cícero.¹⁹ Um ambiente marcado pela violência, por rivalidades, conflitos, incertezas, além da arbitrariedade dos homens. No texto intitulado *Aventuras de um economista brasileiro*²⁰, o autor rememora esses seus primeiros anos de vida, narrando que “as histórias de violências, relacionadas a pessoas conhecidas e não simples mitologia, povoaram a [sua] infância. Essas violências referiam-se

¹⁸ Região castigada pela seca periódica, fenômeno ou acidente climático caracterizado pelo “[...] total colapso da precipitação em um, dois ou mais anos seguidos [...]” (FURTADO, 1997, t. II, p. 43). Nos cinco anos que antecederam o nascimento de Furtado, duas grandes secas castigaram a região, em 1915 e em 1919, com efeitos perversos para a família da sua mãe, Maria Alice Monteiro Furtado. Nas palavras do autor: “no passado, meu avô, por exemplo, foi arruinado porque o gado dele morreu na seca de 1915. [...] A família de meu avô, que tinha propriedades no Sertão, se arruinou. Eu me criei ouvindo essas histórias.” (FURTADO, 1998a, p. 26).

¹⁹ Num texto escrito em 2001, no qual se revisita Euclides da Cunha, na comemoração do centenário de publicação de *Os sertões*, Celso Furtado faz referência a essas histórias, escrevendo: “durante minha infância, no alto sertão da Paraíba, presenciei grandes romarias de sertanejos que se deslocavam para Juazeiro de Padre Cícero. [...] Meu imaginário infantil estava povoado de histórias de milagres. Um primo meu próximo praticou um crime de morte e, para evitar ser preso, refugiou-se no cangaço. Ele nos visitava ocasionalmente, e me contava histórias fantásticas de milagres praticados pelo Padre Cícero. Outro parente, meu tio-avô, que como recruta participara da Guerra de Canudos, contava-me as prodigiosas peripécias que vivera durante essa campanha militar.” (FURTADO, 2012b, p. 155-156).

²⁰ Primeiro ensaio autobiográfico de Celso Furtado, escrito no exílio em Paris, em março de 1972, a pedido da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), para compor uma coleção de perfis de cientistas sociais. No ano seguinte, foi publicado sob o título “*Aventures d’un économiste brésilien*” na *Revue Internationale de Sciences Sociales*, v. 25, n. 1-2, Paris. A primeira tradução para o português desse ensaio foi realizada por Francisco de Oliveira e publicada, em 1983, sob o título de *Autorretrato intelectual*. Foi republicado, posteriormente, em 1997, com o título *Aventuras de um economista brasileiro*, na *Obra Autobiográfica de Celso Furtado*. Em 2013, o ensaio teve sua versão definitiva publicada na coleção *Essencial Celso Furtado*, organizada por Rosa Freire d’Águilar. (FREIRE d’ÁGUIAR, 2013; FURTADO, 1997; OLIVEIRA, 1983).

mais a atos de arbitrariedade, prepotência e crueldade que a gestos de heroísmo à *western*.” (FURTADO, 2013a, p. 36).

A vivência sertaneja deixou marcas profundas no autor, condicionando, inclusive, a formação de sua personalidade pública, quiçá de seu caráter. Essa vivência, como reconhece Celso Furtado, foi responsável pela “[...] formação em [seu] espírito de certos elementos que consider[a] como invariantes [...]. [...], que enquadram o [seu] comportamento na ação e também [sua] atividade intelectual criadora.” (FURTADO, 2013a, p. 37-38). Esses elementos invariantes, responsáveis por emoldurar seu comportamento na ação, manifestaram-se sob a forma de três ideias-força, a saber: i) poder, arbitrariedade e violência tendem a dominar no mundo dos homens; ii) a luta pela transformação desse “estado de coisas” requer algo mais que simples esquemas racionais; e iii) “[...] essa luta é como um rio que passa: traz sempre águas novas, ninguém a ganha propriamente e nenhuma derrota é definitiva.” (FURTADO, 2013a, p. 38). Essas ideias-força, sem dúvida alguma, trazem em gestação o perfil de intelectual comprometido com a transformação social, que singularizará a trajetória acadêmica e política de Celso Furtado.

Aos catorze anos, na capital paraibana, além de perceber “[...] que a vida de cada homem era uma obra a ser realizada em função de um fim.” (FURTADO, 2014l, p. 247), o jovem Furtado descobriu, por influência paterna²¹, sua primeira paixão intelectual, que foi a História. A propósito, afirmou: “minha paixão era a História, era entender a vida dos homens, dos homens vivendo, criando, inventando.” (FURTADO, 2004a, p. 36). Vê-se, pois, que a História veio antes da Economia, e seu interesse por ela será perene. Aos dezoito anos, como decorrência dessa primeira paixão intelectual, Celso Furtado manifestou nas páginas de um diário o desejo de escrever uma história da civilização brasileira. Em suas palavras: “o objetivo de minha vida é compreender a história do Brasil, escrever uma nova história, para entender este país.” (FURTADO, 2002b, p. 15). Mais tarde, como se verá adiante, sua tese de doutorado, preparada sob a supervisão de Maurice Byé (1905-1968) na Universidade de Paris, terá o duplo enfoque da História e da Economia. O interesse de Furtado pela História culminará na obra intitulada *Formação econômica do Brasil*, seu livro mais conhecido, publicado em 1959. Além do mais, condicionará o seu método de análise, histórico-estrutural, que, entre outros aspectos, privilegia a dimensão histórica dos problemas econômicos.

²¹ O pai de Celso Furtado, o juiz e desembargador Maurício de Medeiros Furtado, era franco-maçom, “[...] o que em sua geração significava ser anticlerical e aberto a ideias novas.” (FURTADO, 2013a, p. 38). Graças ao pai, Celso Furtado dispôs de uma rica biblioteca, lendo, desde a infância, autores como Jonathan Swift, Daniel Defoe, Robert Louis Stevenson, além de livros de filosofia, história, ciências sociais e psicanálise. A referida biblioteca continha, por exemplo, os vinte volumes da *História Universal*, de Cesare Cantù.

Além de apreciar o estudo do Homem, a sua ação no tempo e no espaço, o jovem paraibano revelou forte interesse pela arte literária. Esse interesse explica a sua dedicação intensiva ao estudo do latim durante os anos do curso secundário. A respeito disso, escreveu: “[...] o latim se me afigurava como a chave que me permitiria o acesso a uma cultura superior.” (FURTADO, 2013a, p. 39). O seu interesse pela literatura será duradouro e decisivo²², levando-o a pensar em ser “um romancista”, escritor de obra de ficção, ou seja, romancista. O desejo de ser “um romancista” foi anotado num caderno em fevereiro de 1945, após, portanto, ter concluído o curso de direito, em pleno Mar Mediterrâneo, na condição de aspirante a oficial da Força Expedicionária Brasileira (FEB). Aos trinta anos, ainda acreditava que sua forma de expressão natural seria a ficção literária.²³ Como já se observou acima, o seu primeiro livro foi uma coleção de contos, que representa “[...] o deslumbramento de um jovem saído do interior do Nordeste brasileiro face à riqueza de uma velha civilização que parece desmoronar.” (FURTADO, 1997, p. 15).

Nos anos de estudos secundários, no Liceu Paraibano e no Ginásio Pernambucano do Recife, onde cursou o que se chamava de pré-jurídico, Celso Furtado recebeu as primeiras influências intelectuais, classificadas sob três correntes principais. Em primeiro lugar, está a corrente positivista, a qual teve acesso precocemente, desde os quinze anos.²⁴ Nesse sentido, “a primazia da razão, a ideia de que todo conhecimento em sua forma superior se apresenta como *conhecimento científico*, a ligação entre conhecimento e progresso, tudo isso se impregnou em mim como evidente.” (FURTADO, 2013a, p. 40, grifo do autor).

²² Explica-se, assim, que ele havia buscado um meio de vida no jornalismo, “[...] se bem essa atividade”, diz ele, em nada [lhe] atraísse.” (FURTADO, 2013a, p. 39). Nos primeiros anos do curso universitário, biênio 1941-1942, Celso Furtado trabalhou como tradutor e redator na Revista da Semana, abordando assuntos nacionais e internacionais. Entre os textos e as reportagens que escreveu nesse período, destacam-se: *As três fases do pan-americanismo*; *Os inimigos de Chopin*; *Semana Santa em Ouro Preto*; *Onde fundeou Cabral a sua armada?*; *Europa e América*; e *O mundo em guerra*. Todos publicados em 1942. Trabalhou também no Correio da Manhã, como suplente de revisor. Sobre a atuação de Furtado no jornalismo, ver Freire d’Aguiar (2014).

²³ Leitor de Thomas Mann, Proust e Robert Musil, Celso Furtado alimentava o desejo de escrever romance de maturidade, pois acreditava que o “[...] romance de ficção era a melhor forma de pintar o homem.” No entanto, pensava ele, “para pintar uma sociedade, como romancista, como fez Proust é preciso um talento ou um gênio, natureza que eu não tinha. Se eu tivesse, não tinha ido para a economia.” (FURTADO, 1992b, p. 5-6). Furtado chegou a desenvolver alguns projetos de romances, como observa Freire d’Aguiar (2015, p. 122): “há nos cadernos de Celso fragmentos e rascunhos de contos, esquemas e esboços de romances que indicam uma forte vertente literária”. Em uma entrevista concedida a Gabriela Marinho, em junho de 1986, o autor relata que a influência da vertente literária esteve sempre presente no seu trabalho intelectual, moldando, inclusive, seu método de análise. Diz ele: “queria inicialmente ser romancista, ficcionista. A minha grande leitura até hoje é literária. A descoberta que faço do homem é através da literatura, nunca pela ciência. As ciências sociais são métodos de reduzir, e o homem só se capta totalmente. [...]. Tudo que é global depende muito da imaginação. [...]. Quando penso uma realidade, penso primeiro pela imaginação, depois pela análise”. E acrescenta, concluindo: “meu método sempre foi este, globalizar pela imaginação.” (FURTADO, 2012c, p. 198).

²⁴ Em um seminário realizado pela Universidade Federal da Paraíba, em agosto de 1991, Celso Furtado explicitou as circunstâncias que o aproximaram da corrente positivista: “herdei na juventude uma biblioteca positivista. Isso teve certamente influência sobre minha visão da realidade.” (FURTADO, 1995a, p. 137).

Em seguida manifesta-se a influência de Karl Marx (1818-1883), como subproduto do interesse de Furtado pela História, recebida, indiretamente, por meio da leitura de Max Beer (1864-1943), especialmente de seu livro intitulado *História do socialismo e das lutas sociais*.²⁵ Nesse particular, afirmou: “Marx não me influenciou como economista. [...]. Tampouco me interessou o debate da lei do valor em Marx. [...]. O que me impressionou foi a dimensão histórica valorizada por Marx.” (FURTADO, 1995a, p. 137). Através do marxismo, Furtado assimilou o princípio segundo o qual “[...] as formas sociais são *históricas*, portanto, podem ser superadas [...]” (FURTADO, 1997, t. II, p. 15, grifo do autor). A ideia de que era possível superar o fatalismo imobilizador causou profunda impressão sobre ele, haja vista o ambiente sociopolítico em que passou a sua infância, “[...] marcado por extrema rigidez das estruturas sociais, ‘irracionalidade’, mandonismo, obediência ‘irrefletida’, perfilhamento automático, resignação, total arbitrariedade do poder oligárquico [...]” (BRANDÃO, 2008, p. 31).

A terceira corrente de pensamento é a sociologia norte-americana, em específico, a antropologia cultural de Franz Uri Boas (1858-1942), com a qual tomou contato pela primeira vez aos dezessete anos, por intermédio do livro²⁶ de Gilberto Freyre (1900-1987), *Casa-Grande e Senzala*. Em *A longa marcha da utopia*, Celso Furtado faz a seguinte declaração: “*Casa-grande e senzala* revelou-me a dimensão cultural do processo histórico. O contato com a sociologia norte-americana corrigiu os excessos de meu historicismo.” (FURTADO, 1999a, p. 9). Em outra ocasião, afirma que o livro clássico de Freyre o ajudou a pensar a sociedade brasileira, “[...] libertando-nos do enfoque racista que até então dominava o pensamento brasileiro.” (FURTADO, 2004a, p. 24).

Após concluir os estudos secundários, o jovem Furtado seguiu para a então capital nacional, Rio de Janeiro. Em março de 1940, depois de quinze dias de provas escritas e orais, foi classificado para a Faculdade Nacional de Direito, da Universidade do Brasil (atual UFRJ), numa época em que o ensino de ciências sociais dava os primeiros passos no país. Ainda não havia no Brasil um curso superior de Economia. “As grandes obras de Economia começavam a ser publicadas em espanhol pelo *Fondo de Cultura Económica*, do México.” (FURTADO,

²⁵ No ensaio *A longa marcha da utopia*, escrito em 1997, o autor reconhece que a influência de Marx também se exerceu por intermédio de Karl Mannheim, “[...] o homem da sociologia do conhecimento, que colocou o saber científico em um contexto social.” (FURTADO, 1999a, p. 9).

²⁶ Nesse sentido, segundo Furtado (2004a), “a influência que Boas teve sobre Gilberto refletiu-se em nós. Era mais antropologia do que sociologia. Tratava-se de compreender que a dimensão cultural era independente da etnia, da raça: liberar os pensadores brasileiros do preconceito de raça, que era uma sujeição mental.” (FURTADO, 2004a, p. 25). Ao analisar retrospectivamente as influências recebidas do livro de Freyre, o autor reconhece que: “[...] pouco ou nada [o] influenciou no que respeita a sua mensagem substantiva, isto é, no que se refere à interpretação do processo histórico brasileiro. Sua importância esteve em que nos revelou todo um instrumental novo de trabalho.” (FURTADO, 1997, t. II, p. 16).

1996, p. 63). Neste período de formação universitária, as três linhas de influência (positivismo, marxismo e sociologia norte-americana) permaneceram e se entrecruzaram. A influência de Marx, contudo, ampliou-se, através da leitura dos livros de Karl Mannheim, cuja sociologia do conhecimento permitiu a Furtado ligar a atividade intelectual criadora à história. “Já não se tratava de *ler* livros de ciências sociais, e sim de buscar neles meios para atuar.” (FURTADO, 2013a, p. 41, grifo do autor).

Nessa época, Celso Furtado ampliou suas leituras nos campos da Sociologia, História Econômica e Economia. No campo da Sociologia, dedicou-se aos autores alemães: Ferdinand Tönnies (1855-1936), Georg Simmel (1858-1918), Hans Freyer (1887-1969) e Max Weber. No plano da História Econômica, foi influenciado pelas obras²⁷ de Antônio Sérgio (1883-1969), Camille Sée (1847-1919), Henri Pirenne (1862-1935) e Werner Sombart (1863-1941). Também leu Max Scheler e Alfred Weber (1868-1958), especialmente, seu *História da cultura*, além de obras específicas de Economia, de autores de língua inglesa. Isso leva a sugerir, sem exageros, que o enfoque pluridisciplinar que atravessará a ampla e profícua obra posterior de Furtado tem nesse período suas raízes fundadoras.

No terceiro ano do curso universitário, “delineia-se o perfil do técnico de administração, que se desdobrará mais tarde no teórico do planejamento, e no primeiro ministro de Planejamento do país.” (FREIRE d’AGUIAR, 2014, p. 15). Foi por essa época que os estudos de Celso Furtado se afastaram do Direito para a Administração. Os problemas de administração e de organização despertaram grande interesse no jovem estudante de Direito, conduzindo-o à “[...] literatura²⁸ americana sobre organização, tanto no que respeita a atividades estatais como empresariais.” (FURTADO, 2013a, p. 42).

Ao exame dos parágrafos precedentes percebe-se o variado horizonte de leituras de Celso Furtado: ele transitou por direito, sociologia, antropologia, história, filosofia, economia, administração e literatura. Não obstante esse vasto campo de interesses, há um ponto em que se insiste, a que se dá mais destaque, e que está estreitamente relacionado com o objeto de estudo da presente tese, qual seja: “a ideia de Estado, de organização do trabalho e,

²⁷ Sobre as leituras no campo da História Econômica, declarou: “[...] tomei contato com Henri Pirenne, que será de importância definitiva para mim. São os trabalhos desse autor sobre a história medieval europeia, bem como os de Sombart, Sée e outros sobre as origens do capitalismo, e, finalmente, os de Antônio Sérgio sobre a história portuguesa, que me permitirão ver a importância dos estudos de economia para melhor compreender a História.” (FURTADO, 2013a, p. 45).

²⁸ Faz leitura de vários livros relacionados à teoria geral da administração: “*The Principles of Organization*”, de James Mooney e Alan Reiley; “*Industrial Organization and Management*”, de Ralph Currier Davis; “*Modern Politics and Administration*”, de Marshall Dimock; “*Public Administration*”, de W. F. Willoughby; “*Public Administration*”, de J. Pfiffner; “*Public Administration in the United States*”, de Harvey Walker; “*Introduction of the Study of Public Administration*”, de Leonard Dupee White; “*Administration industrielle et générale*”, de Henri Fayol; “*Shop Management*” e “*The Principles of Scientific Management*”, ambos de F. W. Taylor.

fundamentalmente, de administração pública.” (FURTADO, 2004a, p. 27). Soma-se a isso o interesse de Furtado com respeito aos princípios de planejamento, tônica que será discutida e sistematizada no próximo capítulo deste estudo, abordando os passos iniciais de Furtado rumo à concepção de Estado-interventor – responsável pelas transformações das estruturas sociais mediante o planejamento.

O interesse por administração, organização, finanças públicas e planejamento foi decisivo para convencê-lo a prestar o concurso do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), para o cargo de assistente de organização, e para técnico de administração do Departamento do Serviço Público (DSP). Após ser aprovado em primeiro lugar em ambos os processos seletivos, foi trabalhar em Niterói, na Divisão de Organização e Orçamento do DSP. Iniciava-se, desse modo, sua carreira política de administrador público. A *res publica* revelará para Furtado “[...] uma problemática nova” e o encaminhará “para o estudo dos problemas sociais.” (FURTADO, 2013a, p. 39). Os seus primeiros textos acadêmicos, objetos de análise do próximo capítulo, relacionar-se-ão à área de atuação do autor no serviço público, isto é, aos campos da administração, organização e planejamento.

Os estudos de organização levaram Furtado a pensar em planejamento, visto, primeiramente, num plano estritamente operacional, ou seja, no de estudar as técnicas de planejamento com vistas à elaboração do orçamento. Como ele mesmo diz: “nessa época, comecei a estudar os problemas do planejamento, por influência de autores norte-americanos. Fordismo, taylorismo, organização racional do trabalho: tudo ia me levando ao planejamento.” (FURTADO, 2004a, p. 27).²⁹ Sua visão de planejamento, originalmente vinculada ao âmbito tecnicista, ampliar-se-ia por meio da leitura dos livros de Mannheim, especialmente *Ideologia e utopia* (1929); *O homem e a sociedade* (1940); e “*Libertad y planificación social*” (1951). Através das ideias de Mannheim, Furtado pôde aproximar-se da cultura humanística, percebendo “[...] que há valores, que o planejamento não decorre apenas de uma boa estratégia. Há que estar iluminado por valores, para ser democrático. Mannheim me ensinou a ver a sociedade como um sistema de valores, antes de tudo.” (FURTADO, 2004a, p. 33).³⁰

A partir desse momento, o planejamento foi para mim uma *técnica social* de importância muito maior, a qual permitiria elevar o nível de racionalidade das

²⁹ No texto *Mensagem aos jovens economistas*, que integra o livro *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*, publicado em 1999, o autor deixa um depoimento no qual reafirma que seu interesse pelo tema do planejamento decorreu diretamente das leituras que fez sobre ciência da administração: “ao estudar administração, li diversos autores americanos que explicavam que a empresa que cresce precisa de planejamento. Este é uma técnica fundamental para a ação racional. Significa ter referências com respeito ao futuro, portanto, usar a imaginação para abrir espaço.” (FURTADO, 1999c, p. 77).

³⁰ Os traços essenciais da noção mannheimiana de planejamento estão resumidos no Apêndice B.

decisões que comandam complexos processos sociais, evitando-se que surjam processos cumulativos e não-reversíveis em direções indesejáveis. Fixou-se, assim, no meu espírito a ideia de que o homem *pode* atuar racionalmente sobre a História. (FURTADO, 1997, t. II, p. 18, grifos do autor).

O planejamento emerge, então, como instrumento de ação reformadora, orientado para a reconstrução estrutural, que, no pensamento de Furtado, significará condição básica para a edificação de uma nova sociedade, democrática em sua totalidade, além de novas instituições, homens novos, valores novos.³¹ A Economia complementará essa visão de mundo. O autor chegou a ela “[...] por dois caminhos distintos: a história e a organização. Os dois enfoques levavam a uma visão global, a macroeconômica.” (FURTADO, 2013a, p. 45). Sobre seu interesse pela Economia, escreveu: “meti-me na Economia quando me convenci de que ela era a ciência social mais operacional, de maior importância para o mundo de hoje, e com maior capacidade para mudar o mundo.” (FURTADO, 2007, p. 77-78). A pesquisa econômica será para ele um meio de preparar a ação, dele ou de outros.

No mesmo mês em que concluiu o curso universitário (dezembro de 1944), Furtado foi convocado para integrar a FEB. Meses depois, em sua primeira viagem para o exterior, embarcaria para o *front*, junto com seis mil soldados, a bordo do navio General Meigs. Serviu na Toscana, como oficial de ligação, junto ao V Exército norte-americano. Foi na Itália que ele começou a ver o mundo, tendo a oportunidade de observar “[...] na prática a importância da organização e do planejamento para um exército em tempos de guerra. [...]. Percebeu também o perigo de se transplantar o modelo de organização militar para uma sociedade democrática.” (FREIRE d’AGUIAR, 2014, p. 17). Ademais, a experiência da guerra demonstrou para Furtado “[...] que uma adequada regulação do sistema econômico podia assegurar o pleno emprego, aspiração maior de povos que haviam sido vitimados por uma depressão sem precedentes.” (FURTADO, 1997b, t. I, p. 98).

De volta ao Brasil, manifestou a convicção de que não advogaria nem seguiria a magistratura. Seu desejo “é ser escritor”, ou seja, dedicar-se “ao estudo de certos assuntos – política, administração, ciências sociais – e sobre eles escrever.” (FURTADO, 2014l, p. 250). Retomou suas atividades no DSP, como chefe da Divisão de Organização, e dedicou-se ao estudo – em traduções da *Fondo de Cultura Económica* – dos volumes de *O Capital*, de Karl Marx, *Economia e Sociedade*, de Max Weber, *História do Pensamento Social*, de Howard Becker e Harry Barnes.

³¹ “Homens novos, valores novos” é o título da terceira parte do livro *Liberdade, poder e planificação democrática*, de Karl Mannheim.

O processo de reconstrução europeia estava em curso, o que despertou em Furtado o desejo de retornar àquele continente para observar de perto as transformações que moldariam o quadro político-econômico internacional do pós-guerra. Afinal, “não é sempre que se pode testemunhar a gestação do futuro de toda uma geração.” (FURTADO, 1997b, t. I, p. 96). Os estudos de teoria de organização e a leitura da obra de Mannheim prepararam Furtado para o desafio que era apreender “[...] as opções com que se defrontava a Europa em reconstrução.” (FURTADO, 1997b, t. I, p. 100).

O plano inicial foi fixar-se em Londres e frequentar a *London School of Economics*, “[...] uma escola de economia que se dava ao luxo de ter Karl Mannheim, o criador da sociologia do conhecimento, no seu quadro de professores.” (FURTADO, 1997b, t. I, p. 96). Esse plano, porém, foi malogrado. Seguiu, então, para a França, imbuído do “[...] desejo de conhecer o mundo, o vasto mundo, convencido de que os reformadores são movidos por ideias de pensadores que a eles se antecipam.” (FURTADO, 1997b, t. I, p. 102). Terá a oportunidade de viajar pela Europa, de observar³² o esforço de reconstrução europeia, o que lhe permitirá “[...] imaginar que [no Brasil] se podiam fazer coisas [...]” (FURTADO, 2011a, p. 395).

Em fevereiro de 1947, matriculou-se no Instituto de Ciências Políticas, em Paris, onde teve a oportunidade de frequentar os cursos de História do Socialismo, ministrado por Jean Baby (1897-1969), Marxismo, dado por Auguste Cornu³³ (1888-1981), História das Ideias Políticas, oferecido por Jean-Jacques Chevallier (1900-1983), História dos Fatos Econômicos, ministrado por Charles Morazé (1913-2003), História Contemporânea e Princípios Econômicos e Políticos, dado por Jacques Rueff (1896-1978). Sobre esses cursos, declarou: “fascinava-me estudar a história das ideias, da técnica e da política do século XIX, pois estava a pensar que o

³² Furtado escreve, em *A fantasia organizada*, que consultava de todos os lados para descobrir as possibilidades de penetrar no continente europeu. No verão europeu de 1947, ele participou do Primeiro Festival Mundial da Juventude, realizado em Praga. Integrou, também, uma brigada francesa de reconstrução de uma estrada de ferro na Bósnia, próximo a Sarajevo. Sobre essa última experiência, escreveu: “trabalhávamos alegremente, moças e rapazes, com picareta e carros de mão, abrindo o leito de uma estrada.” (FURTADO, 1997b, t. I, p. 107). O autor narrou essas experiências em várias reportagens, as quais foram publicadas na Revista da Semana e Panfleto. Esses e outros textos de Furtado, escritos no biênio entre 1947-1948, foram reunidos e publicados por Freire d’Aguiar (2014).

³³ Numa carta à irmã Antonieta Furtado, datada de Paris, 28 de junho de 1947, o autor faz a seguinte declaração: “entre os cursos que fiz um dos mais interessantes foi o de marxismo. Não se trata de um curso de materialismo histórico nem de economia marxista. O interessante esteve em que se estudou a formação da classe operária, seu desenvolvimento dentro da conjuntura histórica [...]” (FURTADO, 2014k, p. 378). Segue dizendo que estava comprando toda a bibliografia essencial marxista em francês: “comprei as obras filosóficas e políticas completas de Marx [...], obras de Engels [...] e uma parte das obras econômicas de Marx. [...]. Afora isso comprei ainda uns 30 volumes de obras marxistas ou de crítica ao marxismo.” (FURTADO, 2014k, p. 378). No livro *A fantasia organizada*, Furtado escreve sobre a metodologia de ensino empregada por Auguste Cornu, dizendo que “o professor Cornu detinha-se pouco em economia, evitando extraviar-se nos labirintos das discussões acadêmicas em torno da teoria do valor. Interessava-se por um ‘marxismo vivo’, vale dizer, voltado para ação. Em realidade, o que ele apresentava era uma dinâmica social fundada em conceitos de classe derivados da categoria modo de produção capitalista.” (FURTADO, 1997b, t. I, p. 116).

descarrilamento da humanidade aí tivera início.” (FURTADO, 1997b, t. I, p. 102). Em outubro, começo de novo ano letivo, iniciou o doutorado em economia na Faculdade de Direito e Ciências Econômicas, da Universidade de Paris-Sorbonne. Seguindo as recomendações de seu orientador, Maurice Byé, se concentrou em quatro disciplinas: Economia Política, História do Pensamento Econômico, Economia Social Comparada e Estatística Econômica. É nesse período que o autor, então com vinte e seis anos, começa a estudar economia de modo sistemático. A essa altura, sua visão do mundo e suas convicções, no fundamental, estavam definidas. Desse modo, escreveu: “[...] a economia não chegaria a ser para mim mais que um instrumental, que me permitia, com maior eficácia, *tratar* problemas que [...] vinham da observação da História [...]. Pouca influência teve na conformação do meu espírito.” (FURTADO, 2013a, p. 45, grifo do autor).

Além desses cursos, Furtado seguiu as aulas de Economia Industrial, ministradas por François Perroux (1903-1987), que desenvolvia pesquisas em torno da ideia de “polo de crescimento” e sobre as “unidades interterritoriais”, que, anos depois, viriam a ser conhecidas como “empresas transnacionais”. “Essa linha de pesquisa, em que conjuntamente com Byé ele foi pioneiro, contribuiria mais do que qualquer outra para modificar a visão das relações econômicas internacionais.” (FURTADO, 1997b, t. I, p. 121). Em suas aulas, o economista francês buscava relacionar o desenvolvimento à ideia de poder, em contraposição às ideias de mecanismos ou automatismos, isto é, “[...] privilegiava o estudo das estruturas de poder. [...] a importância daquilo que ele chamou de ‘efeito de dominação’ nas relações econômicas em geral [...]” (FURTADO, 1996, p. 63). Numa entrevista concedida a Carlos Mallorquin, em abril de 1994, Furtado reconhece que Perroux o levou a pensar, prematuramente, na articulação entre “[...] economia e poder, com uma dimensão internacional.” (FURTADO, 1995b, p. 100).

Perroux transformou-se num dos principais mestres de Celso Furtado. No texto *Retorno à visão global de Perroux e Prebisch*, escrito³⁴ em 1994, o autor, discípulo declarado de Perroux, destaca os elementos centrais da obra do economista francês, cujas formulações teórico-conceituais representam um esforço pioneiro para explicar as realidades de um mundo que se globalizava. O teórico dos polos de crescimento³⁵, seguidor das ideias de Schumpeter, buscou elaborar uma “nova economia política”, tendo como referência um aparato conceitual ancorado nas noções de poder, estrutura, hierarquia e decisão, noções que o pensamento

³⁴ Texto escrito originalmente em francês, para a VI Conferência François Perroux, realizada em junho de 1994, na capital francesa. Utiliza-se nesta pesquisa a versão traduzida para o português. Ver Furtado (2012a).

³⁵ A noção de polo de crescimento é, segundo Furtado (2012a), o eixo central do pensamento de Perroux. Para ele, essa noção compreende três elementos: a indústria-chave, a organização imperfeita dos mercados e a noção de economias externas.

econômico convencional (neoclássico) insistia em ignorar por completo. Essas formulações exerceram forte influência sobre os cientistas sociais latino-americanos, incluindo aí, indubitavelmente, o próprio Furtado. A explicação para isso, conforme argumenta Furtado (2012a), é que a obra teórica de Perroux completava a visão de centro-periferia, formulada pelo economista argentino Raúl Prebisch³⁶ (1901-1986).

Outra ideia seminal, trazida pelo esquema interpretativo de Perroux, concerne ao conceito de macrodecisão, fenômeno que tem sua origem nas unidades dominantes³⁷, sejam elas o Estado, as economias centrais ou as empresas transnacionais. Esse tipo de decisão, que comanda os destinos de qualquer país, “[...] se funda em uma previsão global, isto é, numa avaliação antecipada do resultado final da cadeia de reações. Ela só é possível porque certos agentes estão em condições de exercer um efeito de dominação sobre os demais.” (FURTADO, 2000, p. 120). A noção de macrodecisão é importante, tanto para Perroux quanto para Furtado, porque é a partir dela que se torna possível unir, estreitamente, o desenvolvimento à ideia de poder, colocando em primeiro plano a relação entre poder, decisão e Estado, tríade conceitual que ocupará, como se verá nos próximos capítulos, posição de destaque na vasta obra do economista brasileiro.

A noção de efeito de dominação³⁸, o conceito de macrodecisão e a ideia de centro de poder são formulações de François Perroux que se destacam em termos de influência e importância no sistema de pensamento furtadiano, permitindo ver com mais clareza que

[...] as chamadas atividades empresariais são, no essencial, formas de dominação social, sendo a inovação técnica um dos focos geradores de poder de maior relevância na sociedade capitalista. Por conseguinte, importa identificar a natureza do sistema de

³⁶ Celso Furtado entrou em contato direto com as ideias de Prebisch no final dos anos de 1940, quando integrou o quadro técnico da CEPAL. O economista argentino foi uma das principais referências de Furtado. Além da concepção de centro-periferia, a qual permite formar uma visão de conjunto do sistema capitalista, outras contribuições de Prebisch exerceram grande impacto nas reflexões de Furtado, entre elas destacam-se: a percepção da descontinuidade estrutural que caracteriza o sistema capitalista; a visão hierárquica da economia mundial; a tese da deterioração dos termos de intercâmbio; a centralidade do progresso técnico no processo de desenvolvimento capitalista; a crítica ao sistema de divisão internacional do trabalho, que permitiu a “Prebisch [deslocar] a discussão do nível abstrato dos teoremas das vantagens comparativas para o da observação das estruturas sociais dentro das quais se formam os custos e se apropria o excedente.” (FURTADO, 2012a, p. 301).

³⁷ Essas unidades de dominação são “[...] as únicas com capacidade de vislumbre, de visualização e prospecção razoáveis dos resultados prováveis das decisões cruciais e com aptidão excepcional para conservar/ampliar seus poderes. São elas as únicas capazes de exercitar seu poder promovendo ações disruptivas sobre as estruturas e sobre as outras unidades, posto que dotadas de poder diferencial e informações fundamentais, que permitem ‘uma avaliação antecipada do resultado final da cadeia de reações’.” (BRANDÃO, 2012a, p. 306).

³⁸ O ‘efeito de dominação’, em economia, que traz, em si, as relações de força, poder e coação presentes nas relações econômicas nacionais e internacionais, expressa “[...] a ideia de que um dado agente econômico (empresa ou nação) exerceria um efeito de dimensões assimétricas e irreversíveis sobre outro, estabelecendo-se, com isso, uma relação de domínio e subordinação oposta às relações de trocas iguais, tais como eram concebidas pela teoria econômica convencional.” (VIEIRA, 2007, p. 206-207).

dominação: seu relacionamento com a estratificação social, seus meios de legitimação, sua organização no espaço, seus meios de reprodução, seu grau de eficácia etc.” (FURTADO, 1981a, p. 33).

Os *insights* de Perroux contribuíram decisivamente para moldar a visão de Estado de Celso Furtado. Em entrevista concedida a Maria Rosa Vieira, em agosto de 2001, encontra-se a seguinte declaração: “o pensamento de François Perroux foi seguramente o que mais me influenciou, pela importância de sua teoria do ‘polo de crescimento’, que permite compreender que o crescimento econômico resulta de uma vontade política. Perroux me orientou para pensar o papel do Estado.” (FURTADO, 2004a, p. 31). As conferências do economista francês, pronunciadas na Faculdade de Direito e Ciências Econômicas, da Universidade de Paris-Sorbonne, levou Furtado a aprimorar sua visão sobre o papel do Estado na economia e sociedade capitalistas. Na mesma entrevista, Furtado afirma que o pensamento de Perroux foi o que mais lhe influenciou acerca da importância do Estado como promotor do desenvolvimento capitalista, mais ainda que as ideias do economista inglês John Maynard Keynes (1883-1946). Acompanhemos o diálogo:

Rosa Maria Vieira: Professor, o seu caminho para a descoberta do papel do Estado é um caminho que foi sedimentado pelo Keynes ou pelo Perroux?

Celso Furtado: Por Perroux. Keynes, em relação à questão do Estado, dá, digamos assim, a sinalização do ponto de vista econômico. É o teórico da dinâmica macroeconômica. Na verdade, ele criou a necessidade de uma dinâmica. O modelo keynesiano é um modelo estático, mas é claro que na sua época representou um tremendo avanço. Keynes valorizou o papel do Estado. A partir dele cabia pensar em política econômica e não mais, simplesmente, no mercado para regular a economia. Foi um salto enorme. [...]. A ruptura qualitativa na minha visão do mundo deu-se aí: compreender o papel do Estado, perceber que o desenvolvimento, no fundo, é obra de uma ação política, e que essa ação política poderia ter sido facilitada por uma certa estrutura social, uma classe burguesa, como houve na Europa. (FURTADO, 2004a, p. 32).

A influência de Keynes³⁹ sobre a concepção furtadiana de Estado também foi importante, pois veio reforçar a ideia, absorvida precocemente, através dos estudos sobre os problemas de administração e organização, segundo a qual não há organização sem coordenação e controle. Os ensinamentos do economista inglês vieram, portanto, complementar as influências de Mannheim e do economista francês François Perroux sobre o sistema teórico-

³⁹ Furtado (2004a) afirma que descobriu Keynes antes de ingressar na CEPAL, ou seja, antes de 1949. Diz ele: “mas, até então, eu via o Keynes da ‘teoria do ciclo econômico’, que era a sua grande contribuição e levava à política de estabilização. Na CEPAL, comecei a perceber a importância da visão macroeconômica da História. Tratava-se, agora, de olhar a História vendo o macroeconômico, para entender a lógica do atraso e descobrir os fatores que impediam o crescimento de um país como o Brasil.” (FURTADO, 2004a, p. 31). Em outra ocasião, ele esclarece que sua “[...] visão histórica foi completada pela macroeconomia keynesiana, que [o] levou a pensar a sociedade como um sistema em que tudo é interdependente.” (FURTADO, 1995a, p. 137).

analítico de Celso Furtado. Por meio da obra de Keynes, o autor chegou à conclusão de que “[...] todo capitalismo é em certo grau um capitalismo de Estado [...]” (FURTADO, 2013a, p. 46). Isso significa que, para funcionar, o sistema capitalista não pode prescindir totalmente de certo grau de centralização, coordenação e controle de decisões. Cristalizava-se, assim, a ideia de que, na economia capitalista, os centros de decisão⁴⁰ mais importantes estão no Estado.

A influência da obra de Keynes foi igualmente decisiva para mim. Compreendo que toda decisão econômica envolve o exercício de uma forma de poder – é algo que derivei das reflexões de Marx. A isso devo que a visão do mundo econômico como um conjunto de automatismos, marca do pensamento neoclássico, me haja sido totalmente estranha. Nada é tão esterilizante, para o economista que se interessa pelos problemas do subdesenvolvimento, quanto essa visão. Contudo, não basta a ideia de poder, tal qual o exerce compulsivamente o capitalista. O poder também deve existir como um sistema. E, na economia capitalista, os centros de decisão mais importantes desse sistema se situam no Estado. Essa ideia de que a economia capitalista não poderia operar sem um certo grau de centralização de decisões, ou seja, sem uma estrutura superior de poder (todo capitalismo é em certo grau um capitalismo de Estado), derivei-a da leitura de Keynes. Graças a ela, pude compreender muito cedo o fenômeno da dependência econômica em sua natureza estrutural. (FURTADO, 2013a, p. 46).

Uma contribuição central de Keynes foi conceber a política econômica como um importante esforço de coordenação de decisões, rompendo, assim, com a visão otimista referente à eficácia do mercado como mecanismo diretor do processo econômico, embutida no arcabouço teórico neoclássico. Furtado (2012a) chama a atenção para esse importante legado do economista inglês: “ao pôr no primeiro plano a visão sistêmica das decisões econômicas, cuja disposição insuficiente seria a causa primária do subemprego dos fatores, lord Keynes restabelecera a primazia do político sobre o econômico.” (FURTADO, 2012a, p. 299). A visão de Keynes, “permitia, digamos, captar a importância da política econômica e da política como algo de Estado, não como algo que surge nas instituições internacionais tão dominantes hoje em dia.” (FURTADO, 1995b, p. 100).

A macroeconomia de Keynes valorizou, consideravelmente, os centros de decisão a nível nacional. Essa visão, destaca Furtado (1981a), permitiu visualizar a superação do subdesenvolvimento no quadro de um projeto político.⁴¹ “Tem aí sua origem a ideia de que sem

⁴⁰ A ideia de centro de decisão, vinculada ao conceito perrouxiano de macrodecisão, é fundamental no pensamento furtadiano. Ao incorporá-la ao seu esquema teórico-analítico, Celso Furtado afasta-se dos conceitos que estão no cerne do arcabouço teórico neoclássico (mecanismos econômicos, automatismos, equilíbrio e outros). Aceitar a ideia de centros de decisão implica assumir que toda decisão envolve o exercício de alguma forma de poder; significa vislumbrar “[...] os processos econômicos como cadeias de decisão, e estas como estruturas de poder [...]” (FURTADO, 2013a, p. 50).

⁴¹ A propósito, o autor coloca a seguinte questão: “ora, se a eliminação do desemprego requeria uma ação diretora do Estado, sobre o conjunto do sistema econômico, que dizer das modificações estruturais requeridas para sair do subdesenvolvimento? Este enfoque levou a dar ênfase aos aspectos políticos dos problemas econômicos e

uma ação de choque do Estado visando à reconstruções de estruturas, a determinar em cada caso, tenderia a perpetuar-se um ‘equilíbrio de subdesenvolvimento’.” (FURTADO, 1981a, p. 30). Fica, pois, evidente o papel de relevo a ser desempenhado pelo Estado na superação do subdesenvolvimento. Esse tema será retomado e aprofundado na segunda parte desta tese, que trata da produção intelectual de Celso Furtado no período 1949-1964.

No curso de doutorado⁴², na Universidade de Paris-Sorbonne, Celso Furtado também frequentou um seminário de leitura sistemática de Marx. Sobre as influências de Marx, tem-se a seguinte afirmação de Furtado: “[...] o marxismo nunca me seduziu, propriamente, como uma doutrina. A grande sedução do marxismo estava na sua macroeconomia, que era pioneira: poder olhar a sociedade como um todo. Mas, quando eu cheguei a ela, já tinha passado por Keynes, cuja macroeconomia era mais sofisticada. Portanto, não fui influenciado. Mas rendi minhas homenagens.” (FURTADO, 2004a, p. 39). Conforme o autor, suas leituras atentas dos quatro volumes de *O capital*, em francês, ocorreram “[...] quando [seus] conhecimentos de economia clássica [economia ricardiana] já eram avançados e quando a macroeconomia [keynesiana] já se havia imposto.” (FURTADO, 2013a, p. 45). Das leituras de *O capital*, Furtado absorveu duas ideias-chave, cujo sentido passaria a condicionar sua forma de apreender os processos sociais e econômicos. A primeira diz respeito à importância decisiva do progresso técnico⁴³ no

a conceber o desenvolvimento econômico como o fruto de uma ação deliberada e não como sendo gerado espontaneamente.” (FURTADO, 1979, p. 20-21).

⁴² É nessa época, provavelmente, que Celso Furtado lê “*Le Mécanisme des Prix*” (1946), de Jean Marchal (1905-1995), e “*Trusts y Carteles, sus orígenes y influencia en la economía mundial*” (1948), de Richard Lewinsohn (1894-1968). Essas obras foram importantes para Furtado, haja vista ter ele escrito e publicado no Brasil resenhas sobre elas (essas resenhas constituem as primeiras publicações de Furtado na Revista Brasileira de Economia, editada pela Fundação Getúlio Vargas, e cujo primeiro volume é de 1947). Ver Furtado (1948, 1949). A primeira obra é particularmente interessante, pois aborda, conforme mostra Furtado (1948), o problema do mecanismo dos preços do ponto de vista da estrutura de mercados (concorrência perfeita e imperfeita). Ao resenhar o livro de Marchal, o autor faz referência a Jean Bodin (1530-1596), Joan Robinson (1903-1983), John Hicks (1904-1989) e Pietro Sraffa (1898-1983). Segundo Furtado (1949), a obra de Lewinsohn, assentada na tradição de pensamento historicista e pautada na realidade presente, dedica-se ao estudo da evolução do capitalismo industrial do ponto de vista dos fenômenos da concentração econômica (concentração do poder político-econômico) e dos efeitos desses fenômenos na economia mundial.

⁴³ O autor relata que essa ideia foi reforçada pelas leituras que fez de J. A. Schumpeter (1883-1950), realizadas um pouco depois. No texto *Formação de capital e desenvolvimento econômico*, publicado, originalmente, em 1952, o autor já elabora uma resenha crítica da teoria do desenvolvimento econômico de Schumpeter. Da obra “*The Theory of Economic Development*”, Furtado (1952, p. 13) retira o que chama de essência da teoria schumpeteriana do desenvolvimento: “o processo econômico em nossa sociedade não é circular porque existe uma classe com espírito dinâmico – os empresários – que, por meio de inovações, tende permanentemente a romper o equilíbrio”. Trinta anos mais tarde, no livro *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*, Furtado (1981a, p. 31-32, grifo do autor) resumiria as contribuições de Schumpeter nos termos seguintes: “[...] Schumpeter preocupou-se com as mudanças estruturais e os processos irreversíveis que dão especificidade à história social. O que interessa na dinâmica da economia capitalista, nos diz, não são os automatismos dos mercados [...], e sim as formas *imperfeitas* de mercado geradoras de renda de produtor, aceleradoras da acumulação, concentradoras do capital. Daí seu interesse em descobrir as forças que criam tensões e provocam modificações nos parâmetros das funções de produção”. Cabe ressaltar que, além de todos esses autores e correntes de pensamento, há ainda outro conjunto de pensadores econômicos que de uma ou outra forma exerceu alguma influência sobre o esquema interpretativo de Celso Furtado: Albert Hirschman

processo de desenvolvimento econômico. “A outra é que os capitalistas tendem *compulsivamente* a acumular capital, ou seja, tentará romper todos os obstáculos que se lhes oponham nesse caminho.” (FURTADO, 2013a, p. 46, grifo do autor). Essa segunda ideia permitiu a Celso Furtado afastar-se da noção de estado estacionário, presente nos arcabouços teóricos clássico e neoclássico.

Após a defesa de sua tese – “*L’économie coloniale brésilienne – XVI^e et XVII^e siècle*” –, que mereceu a menção *très bien*, o autor retornou ao Brasil, desembarcando no Rio de Janeiro em 25 de julho de 1948, véspera de seus vinte e oito anos. Reassumiu, temporariamente, o posto no DSP, chefiando a seção de Seleção e Aperfeiçoamento. Em setembro, após decidir abandonar a carreira na administração pública, passou a colaborar na revista *Conjuntura Econômica*, editada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ), e cujo chefe de redação era Américo Barbosa de Oliveira. Permaneceu, porém, pouco tempo como pesquisador econômico nesta instituição.

No início de 1949, visando ganhar um horizonte aberto, Celso Furtado seguiu para Santiago do Chile. Na capital chilena, ele integrou o *staff* técnico da recém-inaugurada CEPAL, agência das Nações Unidas, criada por indicação do governo chileno, que se transformaria na única escola⁴⁴ de pensamento surgida na América Latina, e mesmo no Terceiro Mundo, cujas

(1915-2012), Arthur Lewis (1915-1991), Friedrich List (1789-1846), Gunnar Myrdal (1898-1987), Mihail Manoilescu (1891-1950), Paul Baran (1909-1964), Ragnar Nurkse (1907-1959), dentre outros. As influências de List e Manoilescu foram reconhecidas por Furtado: “Manoilescu, por exemplo, me permitia mostrar que o Brasil não podia seguir pelo caminho em que estava. Ele propunha um sistema de proteção do setor moderno de produção e List foi o grande teórico que influenciou Manoilescu. [...]. [List] procurou mostrar que toda indústria é frágil no começo e que, portanto, precisa de proteção.” (FURTADO, 2004a, p. 30). Além do argumento da indústria nascente, List, membro proeminente da tradição de pensamento historicista, desenvolve o conceito de ‘sistema de forças produtivas’, que marcará presença no esquema analítico furtadiano. “Este conceito projeta luz sobre a complementariedade das atividades produtivas, que assim são vistas como um processo social e não como a adição de elementos discretos. As *economias externas*, de importância considerável no estudo do desenvolvimento, puderam assim ser incorporadas à teoria da produção.” (FURTADO, 1981a, p. 31, grifo do autor). Sobre Gunnar Myrdal, Furtado deixou a seguinte declaração: “Myrdal é realmente interessante. Apreciei-o prematuramente em função dos seus trabalhos sobre os negros norte-americanos. Teve um grande impacto em muitos de nós. [...]. Acho que, depois de Keynes, era a pessoa mais importante que pensou essa coisa de ligar toda a tradição do pensamento econômico à política. E, ao pensar o Estado, pensa o poder, essas coisas que os neoclássicos tinham eludido, desconsiderado.” (FURTADO, 1995b, p. 100). Nurkse, por sua vez, é o teórico que introduziu o conceito de excedente estrutural de mão de obra ou desemprego disfarçado. “Desde começos dos anos 50”, explica Furtado, “esse autor expôs com nitidez as situações que conduziam ao ‘equilíbrio de subdesenvolvimento’ ou ‘desequilíbrio ao nível dos fatores’.” (FURTADO, 1981a, p. 36). O ‘equilíbrio de subdesenvolvimento’ resulta da incompatibilidade entre a oferta potencial de fatores, a tecnologia incorporada aos equipamentos utilizados e a composição da demanda que se pretende satisfazer.

⁴⁴ No texto *A Comissão Econômica para a América Latina*, escrito em 1988, a pedido da Universidade das Nações Unidas, Furtado (2013b, p. 99) caracteriza a CEPAL nos seguintes termos: “cabe falar de uma escola de pensamento, quicá a única que haja surgido na América Latina, a qual comporta vertentes diversas, nem sempre conciliáveis em todos os seus aspectos”. Na sequência, o autor apresenta cinco pontos ou temas que sempre estiveram no centro do pensamento cepalino. O primeiro refere-se ao sistema centro-periferia, que retrata o “[...] sistema capitalista como uma conformação estrutural que engendra assimetrias nas relações entre seus componentes, que são as economias nacionais.” (FURTADO, 2013b, p. 100). O segundo tema diz respeito

ideias terão ressonância inclusive na Europa e nos Estados Unidos da América. Iniciava-se, aos vinte e oito anos, o primeiro período de suas atividades como economista.

Antes de detalhar as atividades desenvolvidas por Furtado junto à CEPAL, cumpre fazer breves considerações sobre a visão cepalina do papel do Estado no desenvolvimento periférico, haja vista a importância dessa escola de pensamento na formação do sistema teórico-analítico furtadiano. Segundo Rodríguez (1986), a contribuição cepalina se ordena e se articula em torno à explicação de três tendências que se consideram inerentes ao desenvolvimento da periferia, na fase de industrialização: a) tendência ao desequilíbrio externo; b) tendência ao desemprego da força de trabalho; e c) tendência a deterioração dos termos de intercâmbio. Em face desse quadro, o processo de desenvolvimento, concebido como melhora das condições de vida do conjunto da população, não seria possível sem uma ação diretora e coordenadora que somente pode ser executada pelo Estado. Para Furtado (2013b, p. 106), essa importância do papel do Estado no desenvolvimento da periferia “[...] é simples corolário da primazia dada pela CEPAL ao planejamento baseado no conceito de produtividade social.” Os estudos elaborados pela CEPAL permitem, em suma, a seguinte conclusão:

[...] o desenvolvimento periférico seria orientado pelo Estado ou se frustraria. As forças de mercado deixadas a elas mesmas conduziram a formas várias de desperdício de recursos e à acumulação de atraso no plano social, [...]. Contudo, o problema da base social desse Estado, que deveria assumir funções tão complexas e de tão grande alcance, não chegou a ser aprofundado nem pela CEPAL nem pelos seus seguidores de diferentes orientações. O desenvolvimento deve ser um projeto da sociedade antes de sê-lo do Estado. Se é indubitável que a sociedade terá de dotar-se de um Estado capaz de assumir a difícil tarefa de monitorar o desenvolvimento, não o é menos que ela deverá guardar para si mesma a função de definir os fins deste desenvolvimento e de circunscrever a área em que atua o Estado. A CEPAL captou a complexidade desse problema no contexto histórico regional [...] (FURTADO, 2013b, p. 106).

Na CEPAL, Celso Furtado entrou em contato direto com os problemas do desenvolvimento dos países latino-americanos.⁴⁵ Isso o levou a “[...] compreender a

à tendência estrutural ao desequilíbrio externo das economias periféricas, cuja origem está nas assimetrias das elasticidades-renda das demandas de produtos primários e manufaturados. O terceiro ponto é o das estruturas agrárias dominantes na região, vistas como uma barreira ao desenvolvimento. O quarto tema relaciona-se com a natureza estrutural dos processos inflacionários latino-americanos. Essa abordagem do problema da inflação, contrária ao monetarismo, tem como base a seguinte ideia-síntese: “a heterogeneidade das estruturas econômicas e sociais da América Latina (latifundismo, imperfeição dos mercados, corporativismo etc.) faz da inflação um ingrediente do próprio processo de crescimento.” (FURTADO, 2013b, p. 104). Por fim, o quinto ponto é a tendência à concentração da renda, traço comum às economias periféricas.

⁴⁵ No período em que atuou na CEPAL, Furtado teve a oportunidade de dirigir missões de estudo em vários países do continente (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Equador, México, Peru, Venezuela), o que lhe possibilitou mergulhar profundamente em suas problemáticas socioeconômicas, levando-o a formar uma visão de conjunto da região. O autor afirma: “conheci a América Latina como ninguém conhecia no Brasil, o que me deu outra vantagem enorme, sobretudo porque eu podia fazer comparações, tinha as referências.” (FURTADO, 1998a,

necessidade de ver as coisas globalmente, evitando o horizonte estreito do regionalismo.” (FURTADO, 2002b, p. 24-25). As suas atividades iniciais foram desenvolvidas no âmbito do grupo de estudos de economia industrial, sob a supervisão do economista norte-americano Milic Kybal (1914-1976). Para a Conferência da CEPAL realizada em Havana, em maio de 1949, o economista brasileiro traçou uma análise da situação habitacional e de saneamento básico prevalecente na América Latina, constatando “[...] o quadro de extrema precariedade em que viviam as massas urbanas latino-americanas.” (FURTADO, 1997b, t. I, p. 147). Além dessa tarefa inicial, Furtado foi incumbido da preparação de um estudo que versava sobre o comportamento da indústria manufatureira latino-americana, que também integrou o primeiro “*Estudio Económico de America Latina*”, apresentado na Conferência de Havana.

Ao lançar mão do método histórico-comparativo, o autor pôde descobrir, com verdadeira surpresa, que o Brasil era uma economia atrasada na área latino-americana. “Foi um choque, mas também um desafio”, comenta Furtado (2002a, p. 71). Essa descoberta lhe impôs uma questão: “que razões haverá para esse atraso?” (FURTADO, 1997b, t. I, p. 149). Essa questão fundamental apresentar-se-ia para ele como uma obsessão e, por muitos anos, pesaria em suas reflexões, levando-o, inclusive, a estabelecer como missão de vida o desafio de explicar as razões do atraso social e econômico do país.

Tendo como referência o desafio mencionado, Furtado empregou o enfoque histórico e pôs-se a investigar as razões do atraso brasileiro à luz das particularidades do processo formativo do Brasil. Esse enfoque resultou numa visão essencialmente diacrônica da realidade social, ou seja, permitiu que Furtado apreendesse “[...] o desenrolar dos acontecimentos no tempo, o encadeamento dos fatores que perpetuavam o atraso clamoroso da economia brasileira. [...]” (FURTADO, 1997b, t. I, p. 163). As pesquisas para compreender as causas desse atraso, levaram-no a refletir sobre a especificidade do subdesenvolvimento e a teorizar sobre o capitalismo periférico. “Que caminhos nos havia trazido ao subdesenvolvimento? [...]. Tratava-se, então, de um estágio evolutivo ou de uma conformação estrutural que tende a reproduzir-se?” (FURTADO, 2002a, p. 72-73). Esse esforço de pesquisa resultou na publicação dos seguintes textos: *Características gerais da economia brasileira*⁴⁶ (1950); *Formação de capital e desenvolvimento econômico* (1952); *O desenvolvimento econômico (Ensaio de interpretação*

p. 59). Em outro momento, diz que: “todos esses estudos me ajudaram a melhor entender o Brasil, pois ao estudar países parecidos, eu enxergava melhor a nossa realidade.” (FURTADO, 2004a, p. 35).

⁴⁶ Primeiro estudo analítico de Celso Furtado sobre as transformações da economia brasileira, publicado na Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 7-37, mar. 1950. Nesse ensaio, o autor caracteriza o que denomina de “economia de tipo colonial” e analisa o processo de transição desse tipo de economia para um sistema econômico industrial, assentado no mercado interno.

histórico-analítica)⁴⁷ (1955); *A economia brasileira (Contribuição à análise de seu desenvolvimento)*⁴⁸ (1954); *Uma economia dependente* (1956); e *Perspectivas da economia brasileira* (1958).

Esses escritos traduzem o esforço intelectual de Furtado para compreender as determinantes da situação de subdesenvolvimento da economia brasileira. Tal esforço, é importante dizer, não se esgota em si mesmo, isto é, não é o fim pretendido. Na verdade, é o meio utilizado pelo autor para descortinar a realidade, condição fundamental para intervir sobre ela, transformando-a. A esse respeito, escreveu: “[...] a opção que fizera de dedicar-me ao estudo das ciências sociais, em particular da economia, fora fruto de meu desejo de entender o Brasil e também de tentar contribuir para dar um sentido de justiça social à ação de seu governo.” (FURTADO, 1997b, t. III, p. 95). Celso Furtado concluiu, a partir de suas pesquisas, que as causas do atraso relativo do Brasil tinham raízes históricas, portanto, passíveis de serem removidas pela sociedade, que encontraria no planejamento, levado a cabo pelo Estado, o seu principal instrumento de luta contra o atraso acumulado num período multissecular.

Raúl Prebisch, homem de pensamento e ação⁴⁹, criador e diretor geral do Banco Central da Argentina, de 1935 a 1943, além de “[...] único economista latino-americano de

⁴⁷ Esse ensaio é resultado de um esforço de pesquisa orientado para “[...] encontrar fórmulas metodológicas que permitissem conjugar os recursos da história e da análise. [...] O que tinha em vista era iluminar áreas pouco visíveis, aumentar a percepção da História, fazendo apelo aos recursos das ciências sociais, particularmente à economia. [...] Com base nesse enfoque metodológico, comecei a repensar a história do Brasil, ao mesmo tempo que ia reformulando minha visão do processo de desenvolvimento.” (FURTADO, 1997b, t. I, p. 284). Os frutos dessa reflexão serviram de base às conferências que Celso Furtado proferiu para um grupo de intelectuais – o grupo de Itatiaia – a convite de Hélio Jaguaribe (1923-), em 1953. Esse círculo de intelectuais interessados em discutir os problemas da economia brasileira foi uma iniciativa de Jaguaribe, sendo algum tempo depois metamorfoseado no Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (IBESP), transformado, em 1955, no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). O conteúdo das conferências, condensado sob o título *O desenvolvimento econômico (Ensaio de interpretação histórico-analítica)*, foi publicado no primeiro número da revista *Econômica Brasileira* (1955b), que foi um periódico de caráter técnico-científico editado pelo Clube de Economistas, uma sociedade civil criada sob a liderança intelectual de Celso Furtado.

⁴⁸ *A economia brasileira (Contribuição à análise do seu desenvolvimento)*, publicado pela Editora A Noite, dedicado a Raúl Prebisch, e com uma introdução de Cleantho de Paiva Leite, é o primeiro livro de Celso Furtado dedicado à análise da formação econômica brasileira e à formulação teórica do problema do desenvolvimento econômico. Esse livro, cujo título tem o propósito de explicitar o interesse do autor em aprofundar seu conhecimento da problemática da nação brasileira, traz um conjunto de temas que marcou a agenda de pesquisa de Celso Furtado na primeira metade dos anos de 1950, qual seja: “a) teoria do desenvolvimento: gênese histórica e mecanismos de acumulação; b) a economia brasileira: perspectiva histórica e problemas atuais; e c) crítica das ideias sobre desenvolvimento econômico.” (FURTADO, 1997, t. I, p. 287). No livro, o autor busca reconstituir a realidade, através da caracterização dos distintos sistemas econômicos que se sucederam no território do país. Especificamente, sua intenção é “[...] caracterizar o processo de crescimento e identificar os fatores de estagnação de cada um dos sistemas econômicos.” (FURTADO, 1954a, p. 15). O livro foi escrito no momento em que Furtado presidia o Grupo Misto de Estudos Econômicos estabelecido pelo BNDE e pela CEPAL com o objetivo de preparar uma análise estrutural da economia brasileira, mediante a aplicação da técnica de planejamento elaborada na CEPAL.

⁴⁹ Essa caracterização é de Celso Furtado. Diz ele que “o essencial em Prebisch era a ação. Seu pensamento esteve sempre a serviço de alguma causa e reflete em boa medida as circunstâncias que delimitaram o campo

renome internacional.” (FURTADO, 1997b, t. I, p. 151), ingressou na CEPAL, como consultor temporário, em fins do mês de fevereiro de 1949, com a missão de elaborar um estudo sobre a situação econômica da América Latina. Esse estudo, *O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas*, conhecido como “Manifesto” da CEPAL, foi concluído às vésperas da Conferência de Havana. Celso Furtado, após perceber o valor seminal das contribuições teóricas do estudo, decidiu traduzi-lo para o português e publicá-lo na Revista Brasileira de Economia, cujo editor era Eugênio Gudin (1886-1986). “Essa a razão pela qual foi na versão em língua portuguesa que o famoso ‘manifesto’ [...] teve sua primeira ampla difusão.” (FURTADO, 1997b, t. I, p. 157).

Os debates suscitados pelos estudos preparados pela CEPAL permitiram a Furtado “[...] perceber que o subdesenvolvimento configurava um quadro histórico qualitativamente distinto [...]. Não se tratava de uma *fase*, e sim de algo diferente, cuja especificidade cumpria captar.” (FURTADO, 1997b, t. I, p. 190, grifo do autor). Assim, tendo como objetivo apreender melhor a problemática do subdesenvolvimento, Furtado, em 1951, seguiu para os Estados Unidos. Neste país, o autor visitou alguns centros de pesquisa e entrou em contato com proeminentes intelectuais, entre eles economistas, historiadores e antropólogos, tais como Bert Hoselitz (1913-1995), Charles Kindleberger (1910-2003), Earl J. Hamilton (1899-1989), Melville Herskovits (1895-1963), Theodore Schultz (1902-1998), Walt Whitman Rostow⁵⁰ (1916-2003), Wassily Leontieff (1906-1999). Após esses contatos rápidos em alguns centros universitários, Celso Furtado retornou ao Chile convicto da relevância dos trabalhos preparados pela CEPAL. Pela primeira vez, surgia no Terceiro Mundo um arcabouço teórico que permitia pensar a realidade da periferia capitalista a partir dela mesma, sem o recurso a ideias elaboradas alhures. A esse respeito, escreveu: “estava convencido de que na CEPAL havíamos avançado em terra ignota, e que ocupávamos posições de vanguarda.” (FURTADO, 1997b, t. I, p. 197).

em que pôde agir.” (FURTADO, 1986, p. 5). Mais à frente, Furtado (1986) complementa o trecho anterior, afirmando que: “seu pensamento estava sempre voltado para o mundo real, em particular aquele sobre o qual podemos agir. Não se permitia devaneios.” (FURTADO, 1986, p. 7). Em uma entrevista concedida a Rosa Maria Vieira, em 2001, Furtado declara que foi influenciado profundamente por certos “homens de ação”, entre eles o economista argentino Raúl Prebisch, que, como o próprio Furtado, exerceu o pensamento autônomo, tendo como referência principal os processos reais-concretos, a realidade imediata. Nessa mesma entrevista, o autor também coloca em evidência as diferenças entre as suas colocações e as do economista argentino, ponderando que: “Prebisch não captava o fenômeno histórico. Ele era mais um técnico. Via a economia como economista. Em segundo lugar, ele não via a dimensão social com a mesma urgência que eu. Ele vinha de um país onde havia muito crescimento social. O povo vivia bem. [...]. E eu vinha do Brasil, do Nordeste. Tinha uma percepção da pobreza, tinha urgência. Havia diferenças, mas isso não impedia que colaborássemos. Eu era um grande admirador de Prebisch, devo muito a ele. A CEPAL foi um momento importante.” (FURTADO, 2004a, p. 34).

⁵⁰ Furtado assim resumiu a conversa que teve com Rostow: “em nenhum momento ele pareceu interessar-se pelo que me preocupava. Tudo se clarificou quando ele recolheu e me passou os originais mimeografados de um livro que estava escrevendo, *As etapas do crescimento econômico*.” (FURTADO, 1997b, t. I, p. 192).

Após a Conferência do México, realizada em maio de 1951, Raúl Prebisch, agora Secretário Executivo da CEPAL, criou a Divisão de Desenvolvimento Econômico, cuja direção ficou a cargo do economista brasileiro. No centro da agenda de trabalho dessa nova divisão estava a seguinte questão: o que é um plano de desenvolvimento? Essa preocupação metodológica permitiu a Celso Furtado retomar e aprofundar os temas que lhe eram caros: administração, organização e programação em empresas privadas e estatais; Estado e democracia; necessidade de criação e implementação do planejamento. Sem embargo, penetrar nesta esfera não constituía tarefa fácil, haja vista a quase inexistência de literatura disponível sobre técnicas de programação econômica. Restava, apenas, um caminho a seguir: o da inventividade.

O desafio a ser enfrentado foi assim resumido pelo autor: “tratava-se de inventar técnicas que permitissem colocar diante da sociedade o horizonte de opções permitido pela estrutura existente e pelo esforço de mudança consentido.” (FURTADO, 2013b, p. 96).⁵¹ Em síntese, impunha-se a necessidade de elaborar técnicas de planificação que permitissem desvendar o rol de possibilidades, bem como os custos de oportunidade envolvidos. Os resultados desse esforço intelectual foram reunidos no *Estudo preliminar sobre a técnica de programação do desenvolvimento econômico*, um tipo de manual de técnica de planejamento.⁵²

Em 1953, Celso Furtado, com larga experiência na administração pública, foi designado presidente do Grupo Misto de Estudos BNDE-CEPAL, com a missão de elaborar um

⁵¹ O trecho transcrito permite abordar uma questão importante, qual seja a dos limites à mudança colocados por estruturas tradicionais de poder que prezam pela reprodução do *status quo*; por forças, nacionais e estrangeiras, contrárias à transformação das estruturas sociais e econômicas, condição *sine qua non* à superação do subdesenvolvimento. Esses limites à ação política transformadora ficam patentes nas expressões “horizonte de opções permitido pela estrutura existente” e “esforço de mudança consentido”, empregadas pelo autor. Mesmo consciente da existência dessas barreiras que aparentam intransponíveis, Celso Furtado, no conjunto de sua obra, preserva uma obstinada defesa da viabilidade da luta contra o círculo vicioso do subdesenvolvimento nos marcos do regime capitalista. Não há nessa defesa, conforme demonstra Sampaio Jr. (2008), nenhuma contradição entre diagnóstico e receituário, nem inconsistência metodológica. Há, na verdade, perfeita coerência com respeito às bases teóricas e metodológicas que sustentam o esquema interpretativo de Furtado: “a coerência analítica entre diagnóstico e receituário é dada pelo seu modo de interpretar a realidade como uma contingência histórica, maleável a diferentes configurações, e não como uma necessidade histórica com sentido imanente, decorrente de contradições irreduzíveis que regem o movimento do capitalismo.” (SAMPAIO JR., 2008, p. 87). Sampaio Jr. (2008, p. 88) argumenta que “[...] o nexo entre diagnóstico e receituário, perfeitamente coerente quando avaliado em seus próprios termos, põe em evidência o limite [da] crítica do subdesenvolvimento [de Furtado] e o horizonte ‘reformista’ que orienta a sua utopia de um desenvolvimento capitalista civilizado na periferia da economia mundial”.

⁵² Esse foi o primeiro manual de técnicas de planejamento das Nações Unidas. Apresentado na Conferência da CEPAL, de 1953, realizada no Brasil, esse estudo suscitou muitos debates e reações. Logo em seguida à conferência, Eugênio Gudín publicou no *Correio da Manhã* uma série de artigos, intitulada *A mística do planejamento*. “Já não se tratava de um debate confinado a páginas de revistas especializadas. Pretendia-se chamar a atenção de setores mais amplos para a ameaça que constituía a doutrina industrialista da CEPAL.” (FURTADO, 1997b, t. I, p. 274). Raúl Prebisch respondeu às críticas de Gudín com outro conjunto de artigos, publicado no *Diário de Notícias*, com o título *A mística do equilíbrio espontâneo da economia*.

estudo de projeções da economia brasileira.⁵³ Essa tarefa permitiu a Furtado “[...] seguir de perto os acontecimentos em uma das fases mais convulsivas e decisivas da [história brasileira].” (FURTADO, 1997b, t. I, p. 268). Era a oportunidade de ir além da discussão teórico-conceitual em torno da natureza do planejamento. Havia chegado o momento de demonstrar a “[...] viabilidade de sua utilização a partir da informação disponível, e de seu alcance prático como instrumento de política de desenvolvimento.” (FURTADO, 1997b, t. I, p. 288). Em outras palavras, apresentava-se a oportunidade de transitar da teoria à prática, do pensamento à ação. Alcançava-se o fim almejado: a ação política reformadora. “O trabalho do Grupo Misto BNDE-CEPAL foi fundamental para estudar os anos de 1950 no Brasil. Ali tínhamos a chance de aplicar uma metodologia que era recente e que se aplicou pela primeira vez no Brasil.” (FURTADO, 2009, p. 108). O primeiro relatório do Grupo Misto foi divulgado em 1955 com o título *Estudo de um programa de desenvolvimento para o Brasil*, e serviu de base⁵⁴ para o Programa de Metas do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961). “Na época, foi uma pesquisa de vanguarda, pois não se conheciam técnicas de planejamento de base macroeconômica.” (FURTADO, 1999a, p. 13).

Nos quatro anos seguintes, entre outras atividades, Celso Furtado dirigiu um grupo de trabalho sobre a situação econômica do México⁵⁵, com equipe integrada pelos mexicanos Juan Noyola Vázquez (1922-1962) e Oscar Soberón Martínez (1922-1985), e pelo chileno Osvaldo Sunkel (1929-); cumpriu, em 1957, uma missão de assistência técnica na Venezuela; e, além disso, apresentou uma série de dez conferências⁵⁶ no Rio de Janeiro. Após esse quadriênio, Furtado tomou a decisão de afastar-se da CEPAL, sem vencimentos, por um ano. Assim, depois de nove anos como economista daquela instituição, Furtado seguiu, em outubro de 1957, para o *King's College*, onde estagiou, sob a orientação de Nicholas Kaldor (1908-1986) e Joan

⁵³ A criação do Grupo Misto foi sugestão de Raúl Prebisch, após a visita que Roberto de Oliveira Campos (1917-2001) fez a CEPAL, ocasião em que expôs o projeto de criação do BNDE, convidando Celso Furtado para integrar a equipe da nova instituição. O plano de trabalho do grupo foi assim resumido pelo autor: “[...] compreendia um ‘diagnóstico’ da situação econômica do país, um ‘prognóstico’ das tendências, no horizonte de tempo variando de cinco a sete anos, e uma série de projeções com base em hipóteses sobre o comportamento de variáveis instrumentais, vale dizer, decisões a serem tomadas pelo governo.” (FURTADO, 1997b, t. I, p. 287-288).

⁵⁴ “Quando Juscelino Kubitschek pensou em formular um programa de governo voltado para a industrialização, buscou apoio na equipe do BNDE, a qual tinha à mão o estudo que vínhamos de concluir [...]. Ali estavam calculadas metas referentes a todos os setores estratégicos [...]. A equipe de Kubitschek pôde, assim, em tempo recorde, definir um conjunto de *metas* de produção a serem alcançadas no período do próximo governo [...]. O projeto de construção de Brasília, aparentemente improvisado, foi acrescentado ao programa, sem que se levassem em conta suas repercussões financeiras” (FURTADO, 1997b, t. I, p. 293-4, grifo do autor).

⁵⁵ Para mais detalhes sobre os anos mexicanos de Celso Furtado, ver Freire d’Aguiar (2017).

⁵⁶ As conferências, parte de um curso de capacitação organizado pela CEPAL, no Rio de Janeiro, foram realizadas em setembro de 1957, e versavam sobre as perspectivas da economia brasileira. O conteúdo dessas conferências foi publicado em livro, com o título *Perspectivas da economia brasileira* (1958).

Robinson.⁵⁷ Na Inglaterra, como bolsista⁵⁸ da Fundação Rockefeller, passou o ano letivo de 1957-8.

Nesse ano sabático, Celso Furtado frequentou seminários semanais sobre análise comparativa dos processos históricos do desenvolvimento econômico (EUA, Japão, Índia); comércio internacional (aulas ministradas por James Meade); e sobre taxas de juros. Em Cambridge, ele entrou em contato com James Meade (1907-1995), Joan Robinson, Nicholas Kaldor, Piero Sraffa, Richard Kahn (1905-1989), entre outros. Entre seus colegas de seminários estavam o economista italiano Pierangelo Garegnani (1930-2011) e o economista indiano Amartya Sen (1933-), cujo doutorado foi dirigido por Joan Robinson, que “[...] acabava de publicar sua grande obra *Accumulation of capital*, possivelmente o maior esforço, desde Marx, para penetrar na lógica da acumulação nas economias capitalistas.” (FURTADO, 1997b, t. I, p. 328). Após refletir sobre esse período, Furtado deixou o seguinte depoimento: “tenho a impressão de que Cambridge me permitiu conferir certas coisas, dar maior precisão à minha linguagem, ser mais rigoroso na análise econômica.” (FURTADO, 2004a, p. 37).

No *King's College*, além dos estudos de natureza teórica, voltados à dinâmica econômica, Celso Furtado se concentrou em ordenar e depurar suas ideias em torno dos elementos significativos na formação econômica do Brasil. O resultado disso foi a publicação de *Formação econômica do Brasil*, seu livro mais conhecido e considerado, por muitos, um clássico do pensamento social brasileiro (BIELSCHOWSKY, 2004; IGLÉSIAS, 1971; MALLORQUIN, 2005; OLIVEIRA, 2003). A novidade metodológica do livro, elogiada por historiadores como Fernand Braudel (1902-1985), estava em lançar mão de uma visão global, derivada da história e da macroeconomia. Sobre esse aspecto de sua obra, escreveu que: “o método era o mesmo que utilizara em trabalhos anteriores: aproximar a História (visão global) da análise econômica, extrair desta perguntas precisas e obter respostas para as mesmas na História.” (FURTADO, 1997b, t. I, p. 331).

De volta ao Brasil, em agosto de 1958, o autor encontrou “[...] um país em extraordinária efervescência⁵⁹ [...], com uma enorme vaga de confiança.” (FURTADO, 1997, t.

⁵⁷ Furtado esteve em Cambridge como *fellow*, conforme ele mesmo esclarece: “era um pesquisador com liberdade para seguir os cursos que quisesse, sem nenhuma obrigação sistemática. Era um estágio para pensar e escrever alguma coisa.” (FURTADO, 2004a, p. 37).

⁵⁸ Ao solicitar a bolsa de estudo, Furtado explicitou o seu objetivo, qual seja: “[...] trabalhar no campo da dinâmica econômica, com especial referência à teoria do subdesenvolvimento. Isto implica reconsiderar os enfoques clássico, neoclássico e keynesiano da teoria da produção, da distribuição da renda e do comércio internacional, e um esforço suplementar para observar os resultados das pesquisas recentes, particularmente as que se referem à construção de modelos dinâmicos.” (FURTADO, 1997b, t. I, p. 321).

⁵⁹ Em entrevista concedida a Eduardo Kugelmas, em junho de 1993, Celso Furtado relata o espírito predominante naqueles anos. Diz ele: “para mim o Brasil nessa época eram Villa-Lobos, Guimarães Rosa, Oscar Niemeyer, Glauber Rocha. [...]. Havia esse elã, essa confiança enorme no País.” (FURTADO, 2011a, p. 406-407).

II, p. 63). Eram os anos do governo Juscelino Kubitschek, cujo Programa de Metas, incluindo aí a construção da nova capital nacional, contribuiu para despertar sentimentos de otimismo e confiança. A confiança na possibilidade concreta de mitigar o atraso brasileiro, acumulado num período histórico multissecular, e, por conseguinte, construir um “novo Brasil”, era evidente. “Abriam-se horizontes, falava-se de um continente novo a ser conquistado.” (FURTADO, 1997, t. II, p. 63). É sob esse clima de euforia, entusiasmo e esperança que tem início a segunda fase da atividade de Celso Furtado como economista, a qual o levará a abordar a fundo os problemas da região nordestina, além de indicar linhas de luta e de trabalho para erradicá-los. “É quando o ‘saber’ se torna ‘poder’”. (FREIRE d’AGUIAR, 2015, p. 125). Sua missão será conduzir o processo de transformação do Nordeste brasileiro, como planejador e executor de nova política de desenvolvimento para a região.

Após desligar-se definitivamente de seu cargo nas Nações Unidas, Celso Furtado assumiu uma diretoria do BNDE, dedicando-se, com exclusividade, à região nordestina. Nessa época, seu percurso intelectual e político ganhou dimensões prioritariamente nacionais.⁶⁰ Sua primeira tarefa foi intervir no Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que vinha sendo presidido pelo advogado e político paraibano Aluizio Campos (1914-2002), e cujos trabalhos “[...] marchavam em ritmo lento [...]” (FURTADO, 1997, t. II, p. 68). Paralelamente, e de maneira independente do GTDN, Furtado constituiu, ele mesmo, um grupo de trabalho com técnicos do BNDE, para realizar uma pesquisa que tinha como objetivo explicar o “[...] subdesenvolvimento do Nordeste visto como região de um país, o Brasil, subdesenvolvido.” (FURTADO, 1997, t. II, p. 73). A ideia era produzir um documento que comportasse duas partes: um “diagnóstico da problemática regional” e uma estratégia de ação, “[...] cujo objetivo último era deter a degradação da economia e incorporar a região ao processo de desenvolvimento então em curso no Centro-Sul do país.” (FURTADO, 1997, t. II, p. 73).

A oportunidade de “[...] contribuir de forma decisiva para ‘mudar o Nordeste’ [...]” (FURTADO, 1997, t. II, p. 78), cujo desenvolvimento passaria a contar com projeto próprio, com seu quadro institucional, concretizou-se no início de 1959, numa reunião⁶¹ convocada pelo presidente Juscelino Kubitschek, que objetivava promover um amplo debate sobre a questão nordestina. JK, após ouvir as ideias⁶² apresentadas por Furtado, decidiu lançar uma nova

⁶⁰ A experiência do autor junto ao governo brasileiro será retomada e detalhada no Capítulo 4.

⁶¹ A reunião, ocorrida no dia 6 de janeiro de 1959, foi realizada no Palácio Rio Negro, em Petrópolis. “Tratava-se de uma experiência do que na época já se conhecia como um *brainstorm*: haveria uma chuva de ideias e o presidente saberia recolher aquelas que lhe permitissem recapturar a iniciativa política com respeito ao problema da região flagelada.” (FURTADO, 1997, t. II, p. 74).

⁶² “Disse ao Presidente: o problema do Nordeste é social, não é econômico. Tem muita gente rica no Nordeste. Há muito dinheiro na região e se tira muito dinheiro de lá. O problema é social, com muita gente passando

política de desenvolvimento econômico para o Nordeste, batizada de Operação Nordeste (OPENO). A condução dessa Operação, cujo comando foi assumido por Celso Furtado, estaria, contudo, condicionada à criação de um novo órgão de planejamento. A proposta de criação do novo ente autárquico, denominado SUDENE, foi anunciada pelo presidente em fevereiro de 1959.⁶³ Enquanto o projeto de lei estivesse tramitando no Congresso, seria instituído, mediante decreto executivo, com sede no Recife, o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO), “[...] o qual poria em andamento tudo aquilo que fosse possível ao governo realizar no âmbito da competência que lhe dava a legislação vigente.” (FURTADO, 1997, t. II, p. 84).

Não obstante a forte oposição e as incontáveis barreiras colocadas pelos defensores dos interesses ligados ao latifundismo, clientelismo e à “indústria da seca”, a Lei n. 3.692, instituindo a SUDENE, foi aprovada em 15 de dezembro de 1959.⁶⁴ Furtado, nomeado superintendente da SUDENE, cargo que também ocupará nos governos Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964), pôde avançar o projeto de construção do “novo Nordeste”, levando adiante as ações reformadoras necessárias para superar o imobilismo social e mitigar as estruturas de privilégios que contribuíam para perpetuar a situação de subdesenvolvimento da região. Segundo Iglésias (1997), “a gestão de Celso Furtado na SUDENE é talvez a página mais expressiva, fecunda e brilhante de um organismo administrativo entre nós.” (IGLÉSIAS, 1997, p. 8). Em 2001, fazendo um balanço dos cinco anos em que ficou à frente da SUDENE, Furtado afirmou: “[...] fez-se muita coisa. O Nordeste cresceu mais do que o resto do Brasil, o que era coisa nova em nossa história.” (FURTADO, 2001, p. 54). Apesar disso, pondera que a mudança foi apenas parcial, pois a dimensão social não se transformou a contento.

Nesses anos, as ações político-institucionais de Celso Furtado não se circunscreveram somente à dimensão regional, ao Nordeste. Em 1962, com a criação do Ministério

fome e uma produção de alimentos insuficiente. Além disso, é preciso pensar em outros problemas vitais, que são o abastecimento de água, a habitação e educação básica. É preciso reconstruir o Nordeste.” (FURTADO, 2001, p. 52).

⁶³ O anúncio foi feito numa cerimônia realizada nas dependências do Palácio do Catete, em 17 de fevereiro de 1959. Ao discursar diante de parlamentares, ministros, governadores do Nordeste e outras personalidades, Celso Furtado sintetizou o conteúdo central do documento que vinha preparando, intitulado *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, chamado na época de Relatório Celso Furtado, conforme nos relata Freire d’Aguiar (2009a). O documento, considerado o texto básico da Operação Nordeste, não foi assinado por Furtado, sendo sua autoria atribuída ao GTDN. A propósito disso, esclareceu: “foi um trabalho que fiz sozinho, cerca de noventa páginas. Porém, preferi que ele fosse publicado sem o meu nome, e sim com o nome de GTDN, grupo do qual eu era interventor. Em 1964, quando fui cassado, essa providência que tomei anos antes revelou-se útil, pois tudo o que levava meu nome teve circulação controlada. Assim, o que hoje se conhece como ‘Estudo do GTDN’ foi, na verdade, totalmente escrito por mim.” (FURTADO, 2009f, p. 271).

⁶⁴ “Eu bem me lembro de que quando conseguimos aprovar a lei da SUDENE foi *contra* a maioria dos deputados nordestinos. Portanto, só foi possível a SUDENE porque o Sul do Brasil tomou consciência do perigo que é para todo o país a miséria do Nordeste.” (FURTADO, 2008a, p. 13, grifo do autor). Ainda sobre a criação da SUDENE, afirma: “[...] foi um milagre; quebrava um pouco o sistema federativo brasileiro, pois era um poder novo, de âmbito federal.” (FURTADO, 2002b, p. 22-23).

Extraordinário do Planejamento pelo presidente João Goulart, o autor foi nomeado, em solenidade no Palácio do Planalto, seu primeiro titular, com a difícil missão de elaborar um plano de governo que seria apresentado à nação por ocasião do plebiscito, realizado nos primeiros dias de 1963, que restauraria o regime presidencialista no Brasil. Na cerimônia de posse, diante do primeiro-ministro, Hermes Lima, o autor resumiu numa questão o cerne do problema que teria que atacar: “como conservar o dinamismo e mesmo intensificar o crescimento, devolvendo à economia uma adequada estabilidade? Esse é o nosso problema central.” (FURTADO, 2011c, p. 33). A solução desse imbróglio passaria pelo planejamento, técnica que Furtado vinha aprimorando desde os anos dedicados ao DSP, em Niterói, e que, agora, teria a oportunidade de aplicá-la ao conjunto do sistema econômico brasileiro.

Essa difícil tarefa, realizada em poucos meses, resultou no documento intitulado *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1965*, que, além de prever medidas de estabilização, voltadas para a restauração dos equilíbrios interno e externo, comportava uma política global, que continha um conjunto de diretrizes das reformas estruturais mais prementes (administrativa, fiscal, bancária e agrária). O Plano visava demonstrar “[...] que era possível [por meio de “terapêutica gradualista”] conduzir a economia a relativa estabilidade sem impor-lhe a purga recessiva.” (FURTADO, 1997, t. II, p. 244).

Após desligar-se da função ministerial, em meados de 1963, Celso Furtado reassumiu plenamente o comando da SUDENE, que entrava numa fase de intensa atividade e cujas realizações já eram notáveis. Nesse sentido, segundo o autor, “o Nordeste é, hoje, em termos relativos, [...], a região que mais cresce no Brasil. Os governos estaduais e o governo federal têm, na SUDENE, um instrumento de ação eficaz.” (FURTADO, 1997, t. II, p. 263). Era a gênese do novo Nordeste, conforme idealizado por Celso Furtado. No entanto, o seu projeto de transformação da região Nordeste não duraria mais que alguns meses, sendo obstado em 01 de abril de 1964, por ocasião do Golpe Militar no Brasil. “Esses seis anos, encerrados com o Golpe Militar [...], dão a Celso a rara oportunidade, como ele reconhecia, de conjugar teoria e prática, de conciliar pensamento e ação, de intervir diretamente na realidade antes só vislumbrada no plano teórico.” (FREIRE d’AGUIAR, 2015, p. 125).

O Ato Institucional n. 1, de 09 de abril de 1964, cassou seus direitos políticos por dez anos.⁶⁵ A esse respeito, escreveu: “fora expelido de meu próprio país, que deixara de ser para

⁶⁵ Celso Furtado acompanhou, pelo rádio, a leitura do Ato Institucional n. 1, que excluía da vida pública mais de uma centena de cidadãos. Na ocasião, já se encontrava distante da capital pernambucana, sede da SUDENE. Dias antes, ele tomou a decisão de trasladar-se para a capital federal, recolhendo-se ao apartamento da sua irmã Maria Antonieta Furtado. Sobre esse desdobramento da sublevação militar, escreveu: “entre os nomes que constituíam o pelotão de frente, figurava o meu. Cassado de direitos! Proibido de ocupar-se da coisa pública!

mim a pátria que nos protege para transformar-se em ameaça.” (FURTADO, 1997b, t. III, p. 143). Nas últimas páginas de *A fantasia desfeita*, o autor revela ao seu leitor a frustração que dominou seu espírito, dizendo que: “dedicava anos a organizar minha fantasia, na esperança de um dia transformá-la em instrumento de ação a serviço de meu pobre e desvalido Nordeste. Agora, essa fantasia estava desfeita [...]” (FURTADO, 1997, t. II, p. 305). Em outra ocasião, revelou: “sabia que meu exílio seria longo e que as condições tão particulares que me haviam permitido tentar ir além da esfera intelectual no empenho de realizar algo para minorar aflições de meu povo já não se repetiriam.” (FURTADO, 1997b, t. III, p. 143).

Cessava-se, ali, sua contribuição de ordem político-administrativa para o desenvolvimento da região Nordeste. Interrompia-se, outrossim, a ação de Furtado como homem de Estado a serviço da nação brasileira. A luta contra as estruturas anacrônicas, responsáveis pela perpetuação da pobreza e do subdesenvolvimento, continuaria a ser travada, mas, agora, em outro plano, qual seja, o do pensamento⁶⁶ e da cultura. Assim, seguiu em frente, tendo a certeza de que atuaria sobre o mundo por meio do pensamento, afinal “[...] a luta no plano das ideias⁶⁷ [é], de todas, a mais importante [...]” (FURTADO, 1997b, t. III, p. 187). “Que influência teria sido maior? A de Alexandre ou a de Platão?” (FURTADO, 1997b, t. I, p. 102).

Iniciavam-se os anos de exílio⁶⁸ e, concomitantemente, o terceiro momento de Celso Furtado como economista: o da vida universitária, que para ele representou “[...] uma imposição da história”, melhor dizendo, ele só se tornou professor “quando [foi] cassado, em 64.” (FURTADO, 1992b, p. 5). No começo, o autor tomou o caminho dos Andes, instalando-se mais uma vez na capital chilena, onde vinculou-se ao Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES), tendo a oportunidade de pronunciar uma série de conferências⁶⁹.

Processo secreto. Provavelmente, a acusação fora a mesma feita a Sócrates: perverter a mocidade!” (FURTADO, 1997, t. II, p. 302).

⁶⁶ Esse compromisso com o plano das ideias foi reafirmado numa entrevista ao Projeto Memória do BNDE, concedida em 1982. Diz ele: “hoje minha tarefa [...] é ajudar a pensar, contribuir com ideias, fazer esse trabalho que é tão raro num país como o Brasil, e que é o verdadeiro trabalho do intelectual, na tradição que se tem na Europa de uma consciência crítica da coletividade, é estar sempre preparado para dizer coisas com suficiente nitidez e lucidez e coragem. Acho que esse papel de intelectual é tão meritório e tão útil como um diretor do BNDE.” (FURTADO, 2009a, p. 121).

⁶⁷ Essa crença de Furtado no poder das ideias permite localizar mais um ponto de contato com o pensamento de Mannheim, para quem “[...] a influência das ideias não pode ser contida. Podemos localizar e destruir um canhão, mas não uma ideia. Pode-se matar os defensores de ideias, por hereges e profetas, mas ideias sobrevivem e se difundem. As ideias, portanto, representam poder [...]” (MANNHEIM, 1972, p. 86).

⁶⁸ Convém salientar que entre o estágio pós-doutoral, realizado em Cambridge, Inglaterra, e o golpe de Estado de 1964, o autor, além de atuar junto ao governo brasileiro, publicou vários livros. Além de *Formação econômica do Brasil*, escreveu *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (1961), *A pré-revolução brasileira* (1962), *Subdesenvolvimento e estado democrático* (1962) e *Dialética do desenvolvimento* (1964). Nessas obras, o autor organiza suas ideias sobre a dicotomia desenvolvimento-subdesenvolvimento e apresenta algumas reflexões sobre as tensões sociais que marcaram a sociedade brasileira no quinquênio 1960-1964.

⁶⁹ Essas conferências, seguidas de amplos debates, centravam-se na temática cepalina, mais precisamente, na releitura crítica dos textos clássicos da CEPAL, à luz de uma nova problemática que se apresentava, qual seja,

Alguns meses depois, decidiu deixar a América Latina, sua pátria maior, e seguiu para os Estados Unidos da América, fixando-se em New Haven, como pesquisador visitante na Universidade de Yale, que possuía um importante centro de pesquisas voltado à problemática do desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo.⁷⁰

Em New Haven, além de aprofundar seus estudos sobre o subdesenvolvimento, pôs-se a analisar⁷¹ a economia e a sociedade norte-americanas, visando contribuir para que o povo latino-americano tivesse um melhor entendimento dos Estados Unidos, pois, para ele, “[...] era evidente que, sem uma clara percepção do que estava acontecendo [na economia e sociedade norte-americanas], o próprio sentido das transformações em curso em escala planetária nos escaparia.” (FURTADO, 1997b, t. III, p. 100).

Após curta estada nos Estados Unidos, Celso Furtado mudou-se para a França, que se encontrava sob a liderança do general Charles de Gaulle. A convite da Universidade de Paris, assumiu a cátedra de Teoria do Desenvolvimento Econômico na Faculdade de Direito e Ciências Econômicas, sendo o primeiro estrangeiro nomeado para uma universidade francesa, por decreto presidencial assinado pelo general De Gaulle. Seu vínculo com a Universidade de Paris foi duradouro, permanecendo nos quadros desta instituição por vinte anos. Nesse período, suas pesquisas concentraram-se em torno de três eixos: i) a expansão do capitalismo ou estudo da economia internacional; ii) a teoria do subdesenvolvimento; e iii) a formação histórica da América Latina vista do ângulo econômico, incluindo, aí, o Brasil. “A eles acrescentou, a partir do fim do decênio [de 1970], as análises sobre a conjuntura internacional em plena mutação; uma nova moldura conceitual que, a partir daí, se expandiu em direção às outras ciências sociais, [...]; e uma reflexão constante sobre a metodologia das ciências econômicas.” (FREIRE d’AGUIAR, 2015, p. 126).

Os anos de exílio marcam a publicação de alguns dos livros mais expressivos de Celso Furtado, com destaque para *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, de 1967, *O mito*

a perda de dinamismo ou a tendência à estagnação das principais economias latino-americanas. Esses debates eram frequentados por economistas e sociólogos, incluindo Fernando Henrique Cardoso (1931-), Francisco Weffort (1937-), José Medina Echavarría (1903-1977) e Osvaldo Sunkel.

⁷⁰ Na Universidade de Yale, Celso Furtado entrou em contato com James Tobin (1918-2002), Martin Shubik (1926-), Robert Triffin (1911-1993), Stephen Hymer (1934-1974) e Werner Baer (1931-2016). Com S. Hymer, o pensador brasileiro teve a oportunidade de manter longos diálogos sobre a emergência da empresa transnacional, temática que ocupará posição de destaque em sua produção intelectual nos anos seguintes, especialmente a partir da publicação do livro *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina* (1966).

⁷¹ Furtado aprofundou seus estudos acerca dos EUA “[...] não mais com o objetivo de captar o fenômeno do subdesenvolvimento em sua formação histórica, mas principalmente para compreender a situação de dependência a que fomos arrastados numa fase relativamente avançada de nossa industrialização.” (FURTADO, 1997b, t. III, p. 145). Em suas observações, levou em conta os seguintes temas: a matriz cultural norte-americana; o processo de industrialização; o fenômeno da concentração do poder econômico e o advento das grandes empresas; os Estados Unidos da América no contexto da Guerra Fria, entre outros.

do desenvolvimento econômico, de 1974, *Prefácio a nova economia política*, de 1976, *Criatividade e dependência na civilização industrial*, de 1978, e *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*, publicado, primeiramente, em 1980. Além dessas obras, as quais exprimem o esforço deliberado do autor em promover uma reconstrução da economia política, merecem destaque: *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*, de 1966, *Um projeto para o Brasil*, de 1968, *A economia latino-americana*, de 1969, *Análise do 'modelo' brasileiro*, de 1972, e *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina*, publicado em 1973.

Na década de 1970, além de suas atividades na Universidade de Paris, Celso Furtado estendeu sua prática docente a várias outras universidades. Além de *Columbia University* (Nova York), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Universidade das Nações Unidas (Tóquio), lecionou na *American University*, em Washington D. C., em 1972, e na Universidade de Cambridge, Inglaterra, no ano letivo de 1973-1974. Em 1974, foi o primeiro ocupante da cátedra Simon Bolívar na Universidade de Cambridge, voltada para o estudo das economias subdesenvolvidas, onde ministrou um curso sobre a problemática do desenvolvimento, baseado nas ideias que vinha elaborando desde os anos de 1950. Fez, também, várias viagens a países⁷² da América Latina, América do Norte, África, Europa e Ásia, em missão de agências das Nações Unidas, tendo a oportunidade de disseminar amplamente as suas ideias. Transformou-se num verdadeiro cidadão do mundo; “*corazón, cabeza, en el aire del mundo*”, como registra a epígrafe⁷³ do livro *Os ares do mundo*, publicado em 1991.

Com o processo de redemocratização do Brasil, Celso Furtado passou a visitar periodicamente o país, inaugurando, assim, o que pode ser chamado de quarto momento de suas atividades como economista: uma fase de reflexões, balanços⁷⁴, dedicada à organização de suas memórias intelectuais. É, essa, uma época de novas esperanças, em que se busca reorganizar as fantasias com vistas a retomar a construção interrompida. No ensaio-síntese intitulado *Entre inconformismo e reformismo*, publicado em 1987 por solicitação do Banco Mundial, o autor deixa transparecer esse estado de otimismo e confiança, ao afirmar que “há exemplos, [...], de avanços rápidos no plano político após o despertar de uma longa noite de imobilismo [...]. [...] a rica fermentação de ideias e iniciativas políticas que se observa no Brasil neste fim de 1984

⁷² Chile, China, Cuba, Estados Unidos, Etiópia, Japão, México, Mongólia, Portugal, Rússia e Venezuela.

⁷³ A frase – “*Pie en la Patria, casual o elegida; corazón, cabeza, en el aire del mundo*” – é de autoria do poeta espanhol Juan Ramón Jiménez (1881-1958), Prêmio Nobel de Literatura (1956), e que Furtado tanto apreciava.

⁷⁴ Em um desses balanços, o autor expõe o que considerava ser a ideia sintetizadora de suas reflexões teóricas: “se tivesse que singularizar uma ideia sintetizadora de minhas reflexões de economista sobre a história, diria que ela se traduz na dicotomia *desenvolvimento-subdesenvolvimento*, que utilizei como título do livro em que reuni meus primeiros ensaios de teoria econômica.” (FURTADO, 2002a, p. 78, grifo do autor).

parece traduzir uma ânsia de recuperação do tempo perdido.” (FURTADO, 1997b, t. III, p. 38). A recuperação do tempo perdido, porém, não se verifica, o que o leva a afirmar, no apagar das luzes do século XX, que “em nenhum momento de nossa história foi tão grande a distância entre o que somos e o que esperávamos ser.” (FURTADO, 1999c, p. 26).

Nessa década de renovação das esperanças, Celso Furtado retomou suas atividades de homem público, sendo, em 1985, convidado pelo recém-eleito presidente Tancredo Neves para participar da Comissão do Plano de Ação do Governo. Em setembro de 1985, assumiu o posto de embaixador do Brasil junto à então Comunidade Econômica Europeia, em Bruxelas. Nesse mesmo ano, lançou *A fantasia organizada*, primeiro volume da trilogia memorialística, composta, também, por *A fantasia desfeita* (1989) e *Os ares do mundo* (1991). No ano seguinte, após mais de duas décadas sem desempenhar um cargo político, foi nomeado pelo presidente José Sarney para exercer o Ministério da Cultura, cargo que ocupou até julho de 1988.⁷⁵ “Mais de cem intelectuais se reuniram e fizeram um abaixo-assinado, pedindo que eu aceitasse o cargo”, diz Furtado (2002b, p. 35). Essa é uma prova de que Celso Furtado foi mais que um economista, apresentando-se como cientista social, pensador criativo e intelectual com formação cultural ampla, detentor de uma visão holística do mundo. Em grande parte de suas reflexões teóricas, em especial, nos escritos publicados a partir da década dos 70, ele sempre destacou a dimensão cultural do processo de desenvolvimento, ou melhor, buscou relacionar, em todo o tempo, o desenvolvimento à ideia de criatividade e inventividade do Homem.

O interesse do autor pela questão cultural vinha de longe, pelo menos desde a publicação de *Dialética do desenvolvimento*, obra de 1964, que traz uma análise do desenvolvimento econômico no contexto de mudança cultural, a qual será apreciada mais adiante, na segunda parte desta pesquisa. A ênfase na dimensão cultural do desenvolvimento atingiu seu clímax com a publicação de *Criatividade e dependência na civilização industrial*, de 1978. O elemento cultural reaparece em primeiro plano no livro *Cultura e desenvolvimento em época de crise*, de 1984. Além disso, cumpre observar, Celso Furtado foi “[...] singularizado como o único pensador do estruturalismo a enfatizar o conceito de cultura e sua importância na teorização sobre o desenvolvimento.” (FREIRE d’AGUIAR, 2015, p. 126).⁷⁶

⁷⁵ Entre as realizações de Celso Furtado no Ministério da Cultura, a mais inovadora foi, sem dúvida, a elaboração e implementação da primeira legislação brasileira de incentivos fiscais à cultura, conhecida como Lei Sarney. “A lei apelava para a parceria com o empresariado no financiamento de projetos culturais, e em troca o governo abria mão de parcelas do imposto de renda devido. [...]. Mas a lei ia mais longe, apelando também para o contribuinte individual, pois as pessoas físicas podiam dedicar à cultura parte de seu imposto de renda. [...]. Ou seja, a ideia era que a sociedade civil assumisse as propostas culturais da própria comunidade, arcando com o financiamento dos recursos.” (FREIRE d’AGUIAR, 2012a, p. 13-14).

⁷⁶ Ver Burgueño e Rodríguez (2001). Para esses autores, o que torna a obra de Furtado peculiar e única no contexto do estruturalismo latino-americano é a conexão que estabelece entre cultura e desenvolvimento.

Nesses anos, além de lutar pela redemocratização, ao lado do deputado Ulysses Guimarães (1916-1992), presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Celso Furtado lançou um conjunto de livros em tom combativo, de denúncia, sobre a política econômica, a crise da dívida externa, a inflação, os desequilíbrios regionais, a recessão e o desemprego, questões que, de imediato, mais afligiam a economia brasileira no fim do regime militar: *O Brasil pós-“milagre”* (1981), *A nova dependência: dívida externa e monetarismo* (1982), *Não à recessão e ao desemprego* (1983), *ABC da dívida externa* (1989).

Ao longo da década de 1990, Celso Furtado integrou várias comissões da ONU/Unesco, com destaque especial para a Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento (1992 a 1995)⁷⁷, presidida pelo diplomata e político peruano Javier Pérez de Cuéllar (1920-), e a Comissão Internacional de Bioética (1996). Na entrevista concedida a Carlos Mallorquin, o autor resumiu o seu horizonte de preocupações, dizendo: “atualmente, me preocupam dois temas. Um, [é] a ideia de que a lei do mercado e sua lógica é a medida de todas as coisas, convertendo-se em ‘ética’. Também reflito muito sobre os sistemas monetários latino-americanos, que é a segunda problemática que me preocupa.” (FURTADO, 1995b, p. 109). Em 1997, foi eleito para a Academia Brasileira de Letras, na cadeira número 11, ocupada, anteriormente, pelo antropólogo Darcy Ribeiro (1922-1997). No mesmo ano, a Academia de Ciências do Terceiro Mundo criou o Prêmio Internacional Celso Furtado, conferido a cada dois anos ao melhor trabalho de um pesquisador do Terceiro Mundo no campo da Economia Política. Em 2003, economistas da América Latina e outras personalidades encaminharam seu nome ao Comitê do Prêmio Nobel de Economia, em Estocolmo.

Nesse período, Celso Furtado retomou, em várias coletâneas de ensaios, os temas que lhe eram caros: a inserção nacional e latino-americana no “mundo globalizado”, a teorização do subdesenvolvimento e a discussão do desenvolvimento em suas múltiplas dimensões. Ao retomar esses temas, o autor incorporou novos conceitos e ideias ao seu sistema teórico-analítico, numa clara demonstração de sua ampla capacidade para renovar permanentemente seu pensamento, de modo a adaptá-lo aos novos contextos históricos. Assim, tendo em vista captar o essencial das transformações no curso do capitalismo mundial, o autor passou a operar um conjunto de novas expressões e categorias analíticas: “novo capitalismo”, “capitalismo global”, “globalização”, “primazia financeira”, “ingovernabilidade”, “capital financeiro”, “identidade nacional”. Esse arsenal conceitual povoa os últimos trabalhos do autor, incluindo:

⁷⁷ Nesse período, Celso Furtado retomou a reflexão sobre as relações entre cultura e desenvolvimento, escrevendo dois textos: *Economia e cultura* (1994) e *Cultura e desenvolvimento* (1995), ambos reunidos na *Coleção Arquivos Celso Furtado*, vol. 5, organizada por Freire d’Aguiar (2012).

Brasil: a construção interrompida (1992); *O capitalismo global* (1998); *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil* (1999); *Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea* (2002). Em 20 de novembro de 2004, vítima de parada cardíaca, faleceu em casa, no Rio de Janeiro.

A esta altura, algumas afirmações anteriores devem ser retomadas, para uma síntese. Para tanto, vale destacar uma frase do próprio Furtado, escrita como homenagem⁷⁸ a Raúl Prebisch, por ocasião de sua despedida da CEPAL, após tê-la dirigido durante catorze anos. Segundo Furtado (1997), “para os homens que se projetam pelo pensamento criador e têm a faculdade de influir sobre os acontecimentos pela força de suas ideias, não existem despedidas, porque eles sempre estarão presentes.” (FURTADO, 1997, t. II, p. 257). Essas palavras se aplicam, seguramente, à própria trajetória de Celso Furtado, que, por mais de meio século, foi um intelectual tal como idealizado por Karl Mannheim: pensador criativo e intelectual reformista, voltado à ação e a serviço da nação.

Pelo que até aqui foi exposto, pode-se afirmar que o sistema de pensamento de Furtado, orientado à teorização do capitalismo periférico, serviu-se de uma profusão de ideias, ou seja, o autor, num esforço intelectual para captar as especificidades do subdesenvolvimento, coordenou e assimilou as mais diversas correntes teóricas. Sua formação intelectual deu-se sob uma tríplice influência: o positivismo, o marxismo e a sociologia americana. À essas primeiras influências, assimiladas precocemente, ainda na década de 1930, soma-se uma miríade de correntes de pensamento. Entre elas, citam-se: a sociologia do conhecimento, de Karl Mannheim; a teoria sociológica alemã, de Ferdinand Tönnies, Georg Simmel, Hans Freyer e Max Weber; as contribuições de Max Scheler e Alfred Weber; a história econômica, de Antônio Sérgio, Camille Sée, Henri Pirenne e Werner Sombart; a economia clássica, especialmente em sua vertente ricardiana; as contribuições de Perroux à compreensão do processo de desenvolvimento capitalista; a macroeconomia de Keynes; o pensamento de Prebisch e da CEPAL; e vários outros pensadores, incluindo Albert Hirschman, Arthur Lewis, Friedrich List, Gunnar Myrdal, Mihail Manoilescu, Paul Baran, Ragnar Nurkse e Stephen Hymer.

Ao longo deste capítulo, também foram revelados alguns aspectos importantes para a compreensão do caminho percorrido por Furtado até a ideia do Estado como agente fundamental no processo de desenvolvimento econômico. Ficou evidente que o interesse de Furtado pela questão do Estado surgiu muito cedo, durante o curso universitário, realizado na antiga Universidade do Brasil (hoje UFRJ), quando seus estudos se afastaram do Direito para a

⁷⁸ Ocorrida na cerimônia de encerramento do X Período de Sessões da CEPAL, realizada em Mar del Plata, Argentina, em 1963.

Administração. Deixou-se claro que os estudos de organização, incluindo fordismo, taylorismo e organização racional do trabalho, revelaram para Celso Furtado a imprescindibilidade do planejamento, tanto no que concerne a atividades estatais como empresariais privadas.

Essa primeira concepção de planejamento, restrita ao plano operacional e tecnicista, vinculada aos princípios de administração e de organização, beneficiou-se das contribuições de Karl Mannheim à teoria da planificação social. Através das formulações de Mannheim, o economista brasileiro pôde conceber o planejamento como técnica social orientada à racionalização da vida social por meio do Estado. Enquanto tal, vale dizer, como técnica social, o planejamento passou a ser concebido como um meio que permite elevar o nível de racionalidade das decisões mais fundamentais, ou seja, as que determinam o futuro do país, evitando-se processos indesejáveis e de elevados custos sociais.

Após a experiência no *front*, que permitiu-lhe observar na prática a importância da organização e do planejamento para um exército em tempos de guerra, Celso Furtado seguiu para Paris, onde cursou o doutorado em economia na Universidade de Paris. Pôde, então, acompanhar de perto a aplicação das técnicas de planejamento nas economias capitalistas avançadas, que se encontravam em pleno esforço de reconstrução econômica, após as devastações da guerra. Foi nessa época que Celso Furtado tomou conhecimento das formulações teóricas do economista francês François Perroux. Não há dúvidas de que o caminho de Celso Furtado rumo à ideia de Estado como promotor do desenvolvimento capitalista foi sedimentado por Perroux. Ou seja, o pensador francês orientou Furtado para pensar o papel do Estado na economia e sociedade capitalistas. Das contribuições de Perroux à compreensão do processo de desenvolvimento capitalista, pelo menos quatro formulações se destacam em termos de influência e importância no sistema de pensamento furtadiano: a noção de efeito de dominação, o fenômeno das macrodecisões, a ideia de estrutura de poder e o conceito de polo de crescimento.

A influência de Keynes sobre a concepção furtadiana de Estado também foi decisiva, pois veio reforçar uma ideia, absorvida pelo autor através dos estudos sobre problemas de administração, segundo a qual não pode haver organização sem coordenação e controle. O economista inglês, conforme apresentado nos parágrafos precedentes, valorizou o papel do Estado e enfatizou a necessidade da política econômica como mecanismo regulador da economia, rompendo, assim, com a visão otimista referente à eficácia dos mecanismos de mercado para coordenar decisões, marca do pensamento neoclássico. Com Keynes, o economista brasileiro aprendeu que o processo econômico capitalista não pode operar sem um certo grau de centralização de decisões, ou seja, sem uma estrutura superior de poder. Também

aprendeu que, na economia capitalista, os centros de decisão mais importantes estão no Estado, levando-o a concluir que todo capitalismo é em certo grau um capitalismo de Estado. Essa visão permitiu a Celso Furtado visualizar a superação do subdesenvolvimento no quadro de um projeto político, ou seja, levou-o a conceber o desenvolvimento como fruto de uma ação deliberada e não como sendo resultado de forças espontâneas.

Essa breve reconstrução do caminho percorrido por Furtado até a visão do Estado-interventor, visto como agente das transformações estruturais, necessárias à promoção do desenvolvimento econômico capitalista, não poderia deixar de fora o pensamento de Raúl Prebisch e, em geral, o pensamento estruturalista da CEPAL. A escola de pensamento cepalina, com sua ênfase nas reformas estruturais e na necessidade de programação do desenvolvimento, veio alimentar a ideia segundo a qual não pode haver um “verdadeiro desenvolvimento”⁷⁹ sem uma ação diretora, reguladora e coordenadora que somente pode ser executada pelo Estado. Em suma, a importância dessa corrente de pensamento esteve em que afastou a visão do desenvolvimento como um processo espontâneo, colocando no centro a importância do papel desempenhado pelo Estado e pelo planejamento.

No próximo capítulo, tratar-se-á dos primeiros escritos de Celso Furtado, publicados no quinquênio entre 1944-1948. A ênfase nesses primeiros trabalhos, até recentemente pouco estudados, justifica-se pela crença de que eles trazem alguns antecedentes importantes das formulações de Furtado em torno da questão do Estado e do planejamento no processo de desenvolvimento capitalista. Para tanto, recorrer-se-á ao recurso da análise textual, quase em termos de uma exegese, no sentido de ler os textos em si e por si mesmos, exercício que permitirá desvelar e sistematizar as primeiras ideias do autor sobre a temática Estado e planejamento.

⁷⁹ Neste ponto, convém definir “verdadeiro desenvolvimento” – expressão que aparecerá recorrentemente ao longo deste trabalho. Entende-se por tal um processo de homogeneização da estrutura produtiva e difusão crescente dos frutos do aumento de produtividade. Deve ser visto como um processo de elevação do nível de vida de uma população, ou seja, como um processo que leva à diversificação do consumo. Cabe frisar que esse conceito passará por várias reformulações, reelaborações e atualizações, em particular nos escritos de Celso Furtado publicados nos anos que se seguiram ao golpe de 1964, os quais serão examinados nos Capítulos 5 e 6 desta tese de doutoramento.

CAPÍTULO 2

ESTADO E PLANEJAMENTO NOS ESCRITOS INICIAIS DE FURTADO

[...] meus estudos, já no terceiro ano universitário, se afastaram do direito para a administração. No campo da administração, passei a interessar-me especificamente por problemas de organização. Tomei então contato com a moderna literatura norte-americana sobre organização, tanto no que respeita a atividades estatais como empresariais. Os meus primeiros estudos publicados, de caráter não literário, são no campo da organização, tanto aplicada como teórica.

(Celso Furtado, “Aventuras de um economista brasileiro”, 1972).

No quinquênio entre 1944-1948, Celso Furtado preparou uma série de textos⁸⁰ sobre administração pública, organização e racionalização; planejamento, orçamento e finanças públicas; além de estudos relacionados à ciência política, incluindo algumas reflexões sobre a democracia moderna. Alguns desses escritos iniciais – doravante *escritos de juventude* – foram publicados na Revista do Serviço Público, ligada ao DASP. Outros, porém, permaneceram inéditos por quase setenta anos, quando foram organizados e publicados por Freire d’Aguiar (2014). Esses primeiros trabalhos não literários, mais que frutos do interesse de Celso Furtado por problemas de organização, são, principalmente, o resultado das preocupações vinculadas às atividades profissionais que o autor exerceu no DASP, como assistente de organização, e, depois, no DSP do estado do Rio de Janeiro, como técnico de administração.

O fato de parte desses textos ter permanecido inédita até os anos recentes, contribui para explicar a sua ausência⁸¹ nos trabalhos dos estudiosos do pensamento de Celso Furtado,

⁸⁰ Os textos de Celso Furtado examinados neste capítulo são os seguintes: *A estrutura da Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos* (1944); *Notas sobre a administração de pessoal no governo federal americano* (1944); *A feição funcional da democracia moderna* (1944); *Planificação e orçamento* (1945); *Teoria da estrutura em organização* (1946); *Organização do município moderno* (1946); *Teoria do Departamento de Administração Geral* (1946); *A elaboração do orçamento* (1946); *Planificação social* (1946); e *Trajatória da democracia na América* (1947).

⁸¹ As exceções são os trabalhos de Silva (2010), Boianovsky (2014), Cepêda (2015) e Tenório e Wanderley (2017). Silva (2010) faz uma leitura da produção teórica de Celso Furtado sobre administração pública, procurando situá-la no quadro mais amplo da reforma administrativa executada pelo Estado Novo. No entanto, seu estudo abrange apenas uma parte da produção furtadiana do período a que se faz referência, basicamente, os textos publicados na Revista do Serviço Público. Diferentemente de Silva (2010), a pesquisa de Boianovsky (2014) objetiva resgatar as contribuições de Celso Furtado à Ciência Política. Para tanto, baseia-se amplamente nos escritos furtadianos das décadas de 1960 e 70, citando somente dois textos de Celso Furtado dos anos de 1940 – *Trajatória da democracia na América*, de 1947, e a tese de doutoramento do autor, de 1948. O objeto de estudo de Cepêda (2015) – os vínculos entre economia e política na obra de Celso Furtado – aproxima-se da temática explorada por Boianovsky (2014). O propósito específico da autora é examinar o conceito e as funções atribuídas à democracia na obra de Celso Furtado entre 1944 e 1964. À semelhança dos outros dois autores, Cepêda (2015) prioriza apenas uma parte da produção intelectual furtadiana da década dos 40, em especial, os textos *A feição funcional da democracia moderna* (1944) e *Trajatória da democracia na América* (1947). Por fim, Tenório e Wanderley (2017) apresentam a proposta de resgatar na biografia de Celso Furtado sua trajetória como servidor público entre 1943 e 1964. Do mesmo modo que Silva (2010), os autores dão preferência aos trabalhos de Furtado sobre organização e administração, notadamente aos que foram publicados na Revista do Serviço Público.

que, tradicionalmente, concentram-se nas obras do autor elaboradas a partir dos anos de 1950. Essa carência de estudos sobre as preocupações de Furtado com a Teoria da Administração também se explica, conforme Silva (2010), pela reduzida atenção dada por Celso Furtado, quando escreve sua obra autobiográfica, aos textos do período 1944-1948. “Essa lacuna em sua extensa obra autobiográfica, talvez tenha contribuído para que os comentadores não a percebessem, julgando-a prescindível para compreender [o conjunto de sua obra posterior]” (SILVA, 2010, p. 92).

Neste capítulo, essas primeiras pesquisas de Celso Furtado, até agora pouco estudadas, são submetidas à análise com vistas a desvelar e sistematizar possíveis antecedentes teórico-conceituais e metodológicos de sua interpretação do Estado e do planejamento nas economias e sociedades capitalistas. Especificamente, o propósito é demonstrar que a centralidade da temática Estado e planejamento, traço fundamental de sua produção intelectual posterior, principalmente aquela dos anos de 1950 e 1960, já se fazia presente nos escritos de juventude, preparados entre 1944 e 1948 – antes, portanto, da conclusão de sua tese de doutorado, defendida na Universidade de Paris-Sorbonne, em junho de 1948.

Em seu primeiro artigo, intitulado *A estrutura da Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos*⁸², de fevereiro de 1944, Celso Furtado aborda um campo específico das ciências administrativas conhecido como administração de pessoal ou gestão de pessoas. O seu objeto de estudo é a estrutura da Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos, um órgão do governo estadunidense, criado nos anos 70 do século XIX, para “[...] efetivar a política de implantação do sistema de mérito no preenchimento dos cargos do serviço público federal [...]” (FURTADO, 2014a, p. 121).

Na maior parte desse pequeno estudo, o autor explicita, com base no *United States Government Manual*, datado de julho de 1943, a configuração estrutural da Comissão do Serviço Civil (CSC). Nesse sentido, descreve a morfologia da CSC, suas atribuições, os serviços administrativos, os órgãos fins, além das atividades dos diversos órgãos ligados a ela. Em seguida, após retratar a estrutura da CSC em um determinado instante no tempo, Furtado (2014a) passa à análise de sua dinâmica – e esse é o ponto alto do texto – enfatizando as diversas transformações estruturais havidas ao longo dos anos.

A análise das mudanças ocorridas na estrutura da Comissão, empreendida com base no estudo comparativo das várias edições do *United States Government Manual*, publicadas no quadriênio 1940-1943, colocou em evidência dois atributos daquele importante órgão do

⁸² Artigo publicado, originalmente, na Revista do Serviço Público, DASP, ano 7, v. 1, n. 2, fev. 1944.

sistema de administração de pessoal dos EUA, quais sejam: a flexibilidade e a instabilidade de estrutura. Essa instabilidade é interpretada pelo autor como uma hábil política dos dirigentes da Comissão, pois “[...] sintomatiza o esforço dos seus dirigentes aplicado em acompanhar a evolução dos estudos de administração de pessoal.” (FURTADO, 2014a, p. 122). Mais à frente enfatiza que “a CSC tem sabido conservar-se bastante alto para ter do conjunto dos fatos sobre que atua uma perspectiva nada deformadora; e, [...], pode, através de uma ação em grande parte orientadora, desenvolver uma frutífera atividade.” (FURTADO, 2014a, p. 129).

Esse tema – gestão de pessoas na administração federal americana – é retomado no segundo texto de Celso Furtado, intitulado *Notas sobre a administração de pessoal no governo federal americano*, também publicado em 1944⁸³. Nesse texto, porém, Furtado (2014b) apresenta a estrutura, as atribuições e a evolução do *Office of Personnel*, um órgão de administração de pessoal ligado ao Ministério da Agricultura dos Estados Unidos. No tocante à evolução estrutural do *Office of Personnel*, Furtado (2014b) leva em conta a estrutura desse órgão em diferentes momentos no tempo, o que lhe permite captar as transformações estruturais ocorridas no período considerado. Além da dinâmica estrutural, o autor traz à luz alguns aspectos das relações do *Office of Personnel* com a CSC.

Ainda nesse artigo, Furtado cita, pela primeira vez, o movimento brasileiro de reforma administrativa,⁸⁴ iniciado na década de 1930, sob o regime Vargas. Fica evidente, nessa parte

⁸³ Publicado, originalmente, na Revista do Serviço Público, DASP, ano 7, v. 7, n. 1, jul. 1944.

⁸⁴ A experiência brasileira no terreno da reforma administrativa foi resumida por Wahrlich (1984). Para a autora, o período de 1930 a 1945 é, do ponto de vista da reforma administrativa no Brasil, os anos dinâmicos de pioneirismo. Essa reforma, conforme nos relata Wahrlich (1984), somente assumiu a forma de um programa de governo formal e importante após a instauração do Estado Novo, em 1937. Nesses anos de pioneirismo, a reforma brasileira foi motivada, sobretudo, por influências exógenas, com destaque para as teorias de administração predominantes nas nações industrializadas do Ocidente, antes da Segunda Guerra Mundial. Assim, nesses anos, seriam absorvidos pela reforma administrativa brasileira os seguintes elementos teóricos: os princípios de administração de Willoughby e sua teoria do Departamento de Administração Geral, que traz “[...] uma clara distinção entre atividades-*fim* e atividades-*meio* e a noção de que política e administração eram duas funções distintas, a serem conduzidas separadamente” (WAHRlich, 1984, p. 50, grifos da autora); os ensinamentos de Henri Fayol acerca das funções de planejamento, direção, coordenação e controle; e a doutrina do “*scientific management*”, de Frederick Taylor. É interessante ressaltar que todas essas “influências” ou “referências” externas também se fazem presentes nos primeiros trabalhos de Furtado, como se verá, logo mais, neste capítulo. Mais à frente, a autora cita algumas medidas implementadas na segunda metade da década de 1930: “[...] foi aprovado o primeiro plano de classificação de cargos e introduzido um sistema de mérito (1936). Um órgão central de pessoal, material, orçamento, organização e métodos foi instituído em 1938, para dar execução à reforma (o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP).” (WAHRlich, 1984, p. 50). Segundo a autora, essa reforma suscitou os seguintes resultados positivos: 1) melhoria da qualidade dos funcionários públicos; 2) institucionalização da função orçamentária; e 3) simplificação, padronização e aquisição racional do material destinado ao uso do governo. Ainda sobre os pontos favoráveis da reforma, a autora enfatiza o crescente interesse, por ela despertado, pelo estudo das ciências da administração, até então, no Brasil, um setor do conhecimento subordinado à área do direito administrativo. Entre os resultados negativos, destacam-se: 1) a reforma buscou realizar muito em pouco tempo; 2) dava ênfase a controle, não a orientação e assistência; 3) foi altamente centralizada no DASP e pelo DASP; e 4) a estrita observância de normas gerais e inflexíveis desencorajava quaisquer tentativas de atenção a diferenças individuais e a complexas relações humanas. Todos esses elementos, positivos e negativos, foram sintetizados por Wahrlich

do texto, o recurso ao método comparativo: “propomo-nos [...] divulgar alguns aspectos da experiência americana [no campo da reforma administrativa], com o que estaremos contribuindo para a compreensão dos nossos problemas afins.” (FURTADO, 2014b, p. 132). O autor lança mão da comparação, método baseado na confrontação e na justaposição de elementos, tendo como objetivo esclarecer realidades e/ou revelar especificidades, e passa a perscrutar na experiência americana no campo da reforma administrativa, subsídios para melhor compreender a própria experiência brasileira, cujos resultados foram avaliados pelo autor nos seguintes termos:

No Brasil, o governo federal colocou-se à vanguarda de um movimento de ideias promovendo uma reforma administrativa que assenta em vasto e complexo sistema de órgãos de administração geral articulados à base de função. Os resultados dessa reforma já se podem apreciar hoje, e essa apreciação põe à vista um vultoso número de problemas particulares que não podiam ser suspeitados no momento da sementeira. Presentemente desenvolvem-se frutíferos estudos tendentes à solução desses problemas, ao ensejo da elaboração dos regimentos dos departamentos de administração. E desses estudos bem se pode esperar que muito contribuam para a consolidação da nossa reforma administrativa no setor de organização. (FURTADO, 2014b, p. 131-132).

Os dois primeiros artigos de Celso Furtado, examinados anteriormente, trazem, ainda embrionários, os elementos essenciais que marcarão, sem qualquer dúvida, o método de investigação e o modo de exposição empregados pelo autor em toda a sua obra posterior. Em primeiro lugar, destaca-se a importância que o autor confere à dinâmica estrutural ou evolução/transformação estrutural. Fica patente, pelo que foi apresentado nos parágrafos precedentes, que o interesse do autor não se restringe à simples descrição morfológica da Comissão do Serviço Civil e do *Office of Personnel* em um determinado ponto no tempo. Na verdade, ele está mais interessado nas mudanças ocorridas nessa estrutura ao longo do tempo. Mesmo sendo uma análise simples, limitada ao estudo da estrutura de certos órgãos do governo americano, ela traz em gestação o que, anos depois, manifestar-se-á como marca do sistema teórico-analítico de Celso Furtado, a saber, a visão essencialmente diacrônica, centrada no desenrolar dos acontecimentos no tempo e assentada em estudos comparativos. Em segundo lugar, sublinha-se, justamente, o recurso à análise comparativa, artifício expositivo e metodológico que ocupará um lugar de destaque nas obras de Furtado. Esse artifício metodológico torna-se visível, nos textos até aqui apreciados, quando o autor contrasta as experiências de reformas administrativas norte-americana e brasileira. Por fim, aparece, tímida

(1984, p. 50-51). “Em suma, o estilo da reforma administrativa foi ao mesmo tempo prescritivo (no que se harmonizou com a teoria administrativa corrente) e coercitivo (no que se harmonizou com o caráter político do regime Vargas).” (WAHRLICH, 1984, p. 51).

e sutilmente, algumas referências ao planejamento. Em ambos os textos, o autor usa, diversas vezes, o verbo planejar e o substantivo planejamento quando descreve as atividades e atribuições da CSC e do *Office of Personnel*.

No texto *Planificação e orçamento*, escrito em 1945, mas mantido inédito até recentemente,⁸⁵ Furtado afasta-se do tema administração de pessoal, cuja análise tinha como referência principal alguns órgãos da administração federal norte-americana, e aproxima-se de outros campos científicos: teoria da organização; política e administração; planificação e orçamento. Esse texto nos interessa diretamente, pois constitui, sem dúvida, o primeiro trabalho de Celso Furtado a trazer, em *gérmen*, algumas de suas ideias sobre Estado e planejamento. O autor centra-se, inicialmente, nas origens da Teoria da Organização e na busca de uma definição de organização, vista como “[...] qualquer combinação de esforços humanos presidida por um objetivo comum.” (FURTADO, 2014d, p. 143). Na sequência, apresenta uma discussão sobre os *meios* e os *fins* em organização, esclarecendo que “organização é um meio [ou objetivo interno] para consecução de um fim: esse fim é o seu objetivo externo. [...] é um meio pelo qual se procura obter uma melhor coordenação [...]. Por isso se diz que a coordenação é o objetivo último da organização.” (FURTADO, 2014d, p. 144).

Sua análise volta-se, então, para o Estado, entendido, aqui, como “[...] uma organização cujas forças estão coordenadas, parte pela simples pressuposição de objetivos comuns, parte por uma estruturação.” (FURTADO, 2014d, p. 145). O autor concebe o Estado em termos de Administração e Política, o que o conduz à discussão sobre meios e fins, racionalidade formal e substancial. Promove-se essa discussão para se evitar confusões entre meios (racionalidade formal ou instrumental) e fins (racionalidade dos fins ou substantiva), que levam “[...] por um lado à inoperância administrativa, e por outro à imoralidade política.” (FURTADO, 2014d, p. 146). O autor ilustra esse problema nas seguintes palavras: “em alguns Estados democráticos a administração tem sido tratada por processos políticos – e disso resulta a sua baixa produtividade. Nos Estados fascistas, a política foi submetida a uma racionalidade formal e se tornou inumana.” (FURTADO, 2014d, p. 146).

Para evitar as confusões entre meios e fins, é fundamental ter em conta que o Estado “[...] se estrutura internamente em uma Administração, que é o veículo pelo qual ele executa a sua Política.” (FURTADO, 2014d, p. 145). A Administração é, nesses termos, um meio para se alcançar um fim: a Política. Ela pertence à esfera da racionalidade formal, pois apresenta-se como um organismo de execução, sofrendo a aplicação dos princípios de organização. A

⁸⁵ Texto publicado por Freire d’Aguiar (2014). Segundo a organizadora, *Planificação e orçamento* foi uma provável palestra proferida por Furtado, entre outubro e novembro de 1945, após ter retornado da guerra.

Política, por sua vez, é entendida como um conjunto de princípios formulados em função da coletividade ou grupo social, pertencendo, assim, ao campo da racionalidade substancial. Nesse contexto, caberia perguntar: qual é o objetivo último do Estado? O seu objetivo externo – o seu *fim* – é, segundo Furtado (2014d, p. 145, grifo nosso), “[...] *promover o bem-estar social* [...]”. Para o autor, esse fim só é alcançável regulamentando e coordenando a esfera do social, o que exige, evidentemente, o uso das técnicas de planejamento. O autor acrescenta que “[...] a extensão dessa zona [social] regulamentada e o sentido da regulamentação [...] constituem a política do Estado.” (FURTADO, 2014d, p. 145).

Na parte final do texto, Furtado (2014d) discorre sobre orçamento e planificação no processo governamental, tema que, um ano depois, seria retomado e aprofundado no ensaio *A elaboração do orçamento*⁸⁶. Em ambos os trabalhos, o autor lança mão do conceito “moderno” de orçamento, superando, pois, a visão “antiga” de orçamento enquanto instrumento essencialmente financeiro. Assim sendo, o orçamento é concebido como instrumento de controle tanto da receita quanto da despesa públicas. A palavra-chave aqui é *controle*, o que leva a pensar, necessariamente, em termos de programa de trabalho ou de planejamento, pois “[...] controlar é comparar o que se fez com o que se devia fazer.” (FURTADO, 2014h, p. 198).

À vista disso, o orçamento é, em termos “modernos”, um plano⁸⁷ de trabalho, o qual explicita os objetivos do governo para um determinado intervalo de tempo, assim como os meios necessários ao financiamento de sua consecução. Enquanto plano de trabalho, “o orçamento deve [estar] calcado na realidade. Não basta o governo planejar uma série de obras. É mister que essas resultem de um estudo acurado da realidade social e correspondam às necessidades mais prementes ou mais fundamentais.” (FURTADO, 2014d, p. 146).

O planejamento, ainda que concebido pelo autor num plano estritamente operacional, tecnicista, voltado a auxiliar no processo de elaboração orçamentária, já pode ser apreendido, com base nos dois textos mencionados, como um importante instrumento de orientação, que possibilita formar uma visão de conjunto na formulação de política. Ademais, esses escritos de Celso Furtado também permitem apreciar o planejamento enquanto meio de preparar as condições de um futuro distante, exigindo, assim, o que o autor chama de linha política e de estabilidade administrativa. De acordo com Furtado (2014d):

⁸⁶ Publicado, originalmente, em *Economika*, Rio de Janeiro, ano 1, v. 1, n. 4, maio 1946. Ver Furtado (2014h).

⁸⁷ A ideia de orçamento como plano de trabalho é absorvida por Celso Furtado através da obra “*Public Administration in the United States*”, de Harvey Walker. A seguir, transcreve-se um trecho deste autor citado pelo próprio Furtado, o qual diz que: “a concepção própria de orçamento é de um plano de trabalho, a ser executado pelo governo, expresso em termos de dinheiro a ser obtido e gasto na efetivação desse trabalho” (WALKER, 1937, apud FURTADO, 2014h, p. 198).

A linha política representa uma definição de princípios em torno dos quais todos estão de acordo e a bem dos quais os esforços daqueles que se sucedem serão dirigidos. [...]. A estabilidade administrativa será conseguida pela profissionalização crescente dos servidores públicos e pela entrega dos cargos de chefia a especialistas. Limpando a administração dos interesses partidários, constituindo-a em corpo de profissionais e especialistas, será também possível torná-la estável. (FURTADO, 2014d, p. 148-149).

Com o artigo *Teoria da estrutura em organização*⁸⁸, terceira publicação de Celso Furtado na Revista do Serviço Público, o foco de pesquisa do autor passa a incidir, novamente, sobre a ideia de estrutura e o conceito de organização. Nessa publicação, o ponto de partida de Celso Furtado é a definição de organização: conjunto de elementos caracterizado por elevada sinergia e por uma lógica para a ação, que opera com unidade de ação e com o mesmo propósito. À luz desse conceito, “um *team* de *foot-ball*, que é um conjunto de elementos operando com o mesmo propósito, é uma organização.” (FURTADO, 2014e, p. 151). A imagem de um time de futebol jogando foi usada várias vezes por Furtado para ilustrar a ideia de estrutura e organização. No texto *Aventuras de um economista brasileiro*, encontra-se a seguinte declaração: “fascinava-me refletir sobre a organização de um time de futebol *jogando*: que flexibilidade comporta a sua estrutura, ou seja, o conjunto das regras do jogo! Utilizei esse exemplo num estudo de teoria de organização.” (FURTADO, 2013a, p. 42, grifo do autor). Além do time de futebol, o autor lança mão de vários outros exemplos de organização: exército, organizações de bombeiros, organização religiosa. Para o autor, toda organização compreende, impreterivelmente, elementos materiais e humanos, tarefas a executar, ou seja, divisão do trabalho, e relações estruturais precisas entre os diversos elementos para realização das tarefas, isto é, um perfeito processo de articulação.

A organização, além de sinergia e articulação, “[...] é um conjunto de forças em concerto. [...]. Quando se diz que as forças estão em concerto, subentende-se a existência de um elemento que as oriente [...].” (FURTADO, 2014e, p. 157). Isso traz para o primeiro plano a ideia de coordenação de ações, que é o que se almeja ao organizar um grupo. A referência aos esforços coordenados nos conduz ao princípio, derivado da teoria de organização, segundo o qual “[...] não existe organização sem coordenação e controle, e que para que se efetivem a coordenação e o controle é indispensável que existam centros diretores capazes de definir objetivos.” (FURTADO, 2013a, p. 50).

Esboça-se, nessas passagens, a origem de uma faceta do sistema de pensamento furtadiano que é, sem dúvida alguma, fundamental para se pensar o Estado e o planejamento nas sociedades e economias capitalistas, tanto desenvolvidas quanto subdesenvolvidas. Trata-

⁸⁸ Artigo publicado, originalmente, na Revista do Serviço Público, DASP, ano 9, v. 1, n. 2, fev. 1946.

se da defesa de que, para funcionar, toda organização, incluindo aí o próprio ‘sistema econômico nacional’, não pode abster-se de certo grau de centralização, coordenação e controle de decisões. Essa ideia orientará toda a produção intelectual posterior de Celso Furtado, sobretudo aquelas atinentes à construção nacional e à superação do subdesenvolvimento. Em suma, defende-se que a importância dada por Furtado à ação organizada e coordenada do Estado, instituição que, na economia capitalista, congrega, segundo ele, os centros de decisão mais importantes, tem sua origem nos estudos do autor sobre administração pública, elaborados nos anos em que Furtado atuou como funcionário público, junto ao DSP, entre 1944 e 1946.

Após discutir o conceito de organização, Furtado (2014e) debruça-se sobre a teoria da estrutura organizacional. Argumenta, primeiramente, que a estrutura organizacional é um fator de estabilização, o que justificaria a tendência de todo grupo social a estruturar-se, para prolongar a própria existência. O autor, então, passa ao estudo teórico de “vários sistemas de relações estruturais”, tendo como objetivo “extrair princípios que sejam guias para o organizador.” (FURTADO, 2014e, p. 153). As relações estruturais transformam-se em objeto de análise metódica, pois “[...] não sendo invariáveis e estáveis os fatores integrantes de uma organização, cumpre velar para que as relações de estrutura não se tornem traumatizantes, por inadequadas.” (FURTADO, 2014e, p. 156). O autor estuda, por conseguinte, os fatores determinantes da estrutura organizacional⁸⁹; a natureza das relações⁹⁰ estruturais físicas e psicológicas entre os elementos de uma organização; os tipos⁹¹ fundamentais de estrutura; e as vantagens e desvantagens dos diferentes tipos de estrutura.

Paralelamente a esse estudo, Celso Furtado aplica-se à análise da organização dos governos locais, cujas ideias foram publicadas no texto *Organização do município moderno*.⁹²

⁸⁹ Furtado (2014e) apresenta um conjunto de dez fatores que, segundo ele, determina a estrutura organizacional. Entre esses fatores, destacam-se: a natureza do objetivo tido em vista; a maior ou menor intervenção dos poderes públicos; o equipamento material disponível; o caráter da técnica adotada na execução do trabalho; e o tempo em que se deseja sejam executadas as tarefas.

⁹⁰ As relações estruturais físicas referem-se ao *layout* dos recursos materiais dentro da organização: localização do prédio, seriação das máquinas e equipamentos, determinação dos locais de entrada da matéria-prima e saída de produto, etc. “A observação e a análise têm demonstrado que é de magna importância para obtenção da eficiência essa disposição [esse *layout*]”. (FURTADO, 2014e, p. 155). As relações estruturais psicológicas, por sua vez, dizem respeito à posição, às atribuições e às responsabilidades de cada membro da organização. Esse esquema formal “evita duplicata de esforços, lacunas, atritos e irresponsabilidades.” (FURTADO, 2014e, p. 155).

⁹¹ São eles: 1) tipo escalar, linear ou militar, vinculado ao princípio da unidade de comando, no qual as comunicações entre os elementos da organização são sempre em sentido vertical; 2) tipo de estrutura departamental, ligado ao princípio da funcionalização, que reflete o processo pelo qual os grupos crescem sem desorganizar-se ou traumatizar-se; 3) tipo de estrutura linha-*staff*, associado ao princípio da institucionalização/especialização da chefia, fórmula com que se procura solucionar o complexo problema do exercício da chefia; e 4) tipo de estrutura funcional, idealizado por Frederick Taylor, relaciona-se com a noção de divisão de comando. Ver Furtado (2014e, p. 156-165).

⁹² Publicado, originalmente, em *Economika*, Rio de Janeiro, ano 1, v. 1, n. 3, abr. 1946.

O autor principia esse trabalho fazendo referência ao contexto histórico do imediato pós-Segunda Guerra Mundial, caracterizando-o como um período de transição de uma sociedade baseada na iniciativa individual para uma ordem social planejada. Segundo Furtado (2014f, p. 173), essa fase de transição trouxe à superfície o seguinte desafio: “salvar a essência da democracia, ou seja, a liberdade”. Trata-se do problema de preservar a liberdade individual ao mesmo tempo em que se adotam mecanismos de regulamentação geral. É nesse momento que Celso Furtado cita, pela primeira vez, um trecho de Karl Mannheim, num claro esforço de assimilação do conceito mannheimiano de planejamento democrático. No primeiro parágrafo do texto *Organização do município moderno*, o autor faz a seguinte citação curta direta: “a sociedade planificada futura pode tomar uma destas duas formas: a dominação de uma minoria mediante uma ditadura ou um novo tipo de governo que esteja ainda regulado de maneira democrática, não obstante o aumento de seu poder.” (MANNHEIM, [194-?], apud FURTADO, 2014f, p. 173). Essa passagem é a que mais interessa aos propósitos desta tese, pois revela um aspecto da matriz teórica que dá sustentação à concepção de Estado e planejamento de Celso Furtado, qual seja, a noção de planejamento democrático.

Na sequência, o autor aprofunda a discussão sobre regulamentação, entendida como “[...] a interferência do governo na ordem outrora privada [...]” (FURTADO, 2014f, p. 173). A regulamentação, conforme nos esclarece o próprio autor, está estreitamente relacionada com a noção de centralização. Nesse sentido, “as forças que no Estado moderno impõem a centralização governamental são as mesmas que levam à regulamentação; ou melhor, regulamentação e centralização são dois aspectos de uma mesma coisa [...]” (FURTADO, 2014f, p. 173). As origens dessa centralização – “absorção de atribuições de uma unidade de governo por outra de nível superior” (FURTADO, 2014f, p. 173) – têm suas raízes, segundo o autor, no *Municipal Corporations Act*, adotado pela Inglaterra, na primeira metade do século XIX. A partir daí a centralização governamental teria evoluído, progressivamente, em todos os países ocidentais.

À luz dessa constatação, Furtado (2014f) volta-se à análise do problema da autonomia municipal e da organização dos governos locais (municipais). Partindo-se da hipótese de que o governo local ou municipal tem como tradições a “[...] eficiência administrativa [e a] virtude política” (FURTADO, 2014f, p. 174), o autor passa ao estudo comparativo de algumas experiências históricas de governo municipal na Alemanha, Grã-Bretanha, Estados Unidos da América e Rússia. O governo municipal na Alemanha é, conforme Furtado (2014f), exemplo de tradição de eficiência administrativa. “Muito cedo”, acrescenta o autor, “os alemães perceberam que o governo local é, mais do que qualquer outro, uma organização de bem-estar

público.” (FURTADO, 2014f, p. 174). Na Grã-Bretanha, por sua vez, a virtude política tem sido a marca do governo municipal, resultado de “[...] uma participação muito mais ampla de um maior número de pessoas no trato da coisa pública [...]” (FURTADO, 2014f, p. 174). Os Estados Unidos apresentam, por seu lado, uma variedade de tipos de administração local⁹³ (*county, towns, townships, city manager plan*), formando um sistema que incorpora “[...] as experiências alemã e inglesa, somando as virtudes de ambos.” (FURTADO, 2014f, p. 175). Finalmente, a organização municipal da Rússia soviética é caracterizada pela “[...] participação do povo no trabalho administrativo” (FURTADO, 2014f, p. 177), aproximando-se, assim, da experiência inglesa.

Nas considerações finais, o autor sintetiza essa discussão, refletindo que:

Na organização do governo local cumpre considerar conjuntamente um grau de eficiência desejável e a natureza de escola de política do mesmo [virtude política]. Como escola de política o governo local fez da Inglaterra o país mais politizado do mundo moderno. Como escola de política está sendo explorado até suas últimas possibilidades na Rússia soviética. Como organismo eficiente o governo local fez da Suíça e da Alemanha os países mais bem administrados de nossa época. Cumpre determinar o ponto em que o grau de eficiência esteriliza a escola de política; e por outro lado, o ponto em que a escola de política impossibilita um mínimo de eficiência, do que resulta a inoperância no campo administrativo e a anarquia na esfera política. (FURTADO, 2014f, p. 177-178).

Teoria do Departamento de Administração Geral, datado⁹⁴ de maio de 1946, é o último artigo publicado por Celso Furtado na Revista do Serviço Público. Constitui, sem dúvida, o maior esforço teórico-metodológico de Furtado no campo da Ciência da Administração. Em contraste com os artigos precedentes, neste, o autor faz uso explícito de ampla bibliografia⁹⁵, citando cerca de uma dúzia de pesquisas, incluindo *papers*, livros e documentos oficiais. Essa característica singular confere, pois, ao texto verdadeiro caráter acadêmico. A Nota da Redação, que precede o texto, já revela os temas abordados pelo autor, dizendo que:

O autor no presente trabalho focaliza a evolução dos sistemas diferenciais das atividades de administração geral nos países democráticos mais avançados e termina

⁹³ Esse tema também aparece no texto *Trajetória da democracia na América*, preparado em 1946. Agradado pelo Prêmio Franklin D. Roosevelt, promovido pelo Instituto Brasil-Estados Unidos (IBEU), foi publicado na Revista do Instituto Brasil-Estados Unidos, Rio de Janeiro, v. 5, n.2, 1947. Ver Furtado (2014j).

⁹⁴ Artigo publicado, originalmente, na Revista do Serviço Público, DASP, ano 9, v. 2, n. 2, maio 1946.

⁹⁵ Além de “*Reflexiones sobre la Revolución de nuestro tiempo*”, de Harold Laski, cientista político e membro proeminente do Partido Trabalhista britânico, Celso Furtado cita “*Libertad y planificación social*”, de K. Mannheim; “*The Principles of Scientific Management*”, de F. W. Taylor; “*Federal Departmentalization*”, de Schuyler Wallace; “*The Reorganization of State Governments in the United States*”, de A. E. Buck; “*Public Administration in the United States*”, de Harvey Walker; “*Introduction of the Study of Public Administration*”, de L. D. White; “*Public Administration*”, de W. F. Willoughby; e “*Public Administration*”, de John Pfiffner.

por situar o DASP e a reforma administrativa brasileira de 1936 dentro do quadro mundial do progresso científico que vem lastreando a moderna administração pública. (FURTADO, 2014g, p. 179).

Nas primeiras seções, Furtado (2014g) discute, brevemente, as mudanças na estrutura social decorrentes de transformações nas técnicas de produção, ocorridas desde meados do século XIX. De acordo com o autor, a Revolução Industrial, ao valorizar o homem comum, provocou modificações profundas na estrutura política. O poder político, até então “patrimônio inalienável de determinada classe constituída de grupos sociais estáveis [...]” (FURTADO, 2014g, p. 179), tendeu a democratizar-se, passando, então, a ser disputado por um número crescente de grupos sociais. O autor lança mão da expressão “democratização fundamental progressiva” para caracterizar esse processo de flexibilização das instituições políticas, que, pelo alcance e ineditismo, assumiu a forma de “revolução política”, também denominada de “rebelião das massas”.

A valorização de novos grupos sociais, entendida como um processo de democratização do poder, conferiu dinamismo à arena política, que passou a caracterizar-se pelo “[...] entrechoque de grupos sociais concorrentes ao poder [...], emprestando ao Estado uma nova importância como *instrumento de moderação entre forças antagônicas*.” (FURTADO, 2014g, p. 180, grifo nosso). Essas passagens trazem alguns rudimentos⁹⁶ da análise de Celso Furtado, elaborada, anos depois, acerca da dialética do desenvolvimento capitalista, publicada no livro *Dialética do desenvolvimento*, de 1964: a ênfase na interdependência entre os elementos materiais e não materiais da cultura; a interação dialética entre esses elementos materiais e não materiais; a importância das inovações técnicas no processo de mudança social; e o papel das lutas de classes/forças sociais/entrechoques no desenvolvimento das instituições políticas, as quais incluem, evidentemente, o próprio Estado.

Além das mudanças nas funções do Estado, tornando-o mediador de conflitos, as transformações das técnicas de produção resultaram, conforme mostra Furtado (2014g), no desenvolvimento crescente do processo de concorrência, que passou a exigir um maior esforço de racionalização⁹⁷ por parte das organizações. “A necessidade de vencer a concorrência

⁹⁶ Esses rudimentos serão recuperados e desenvolvidos no Capítulo 4 desta pesquisa, quando, entre outros objetivos, mostrar-se-á que as distintas conformações ou feições ou configurações do Estado moderno são, para Furtado, principalmente a resultante de um conjunto de forças sociais e de complexos processos históricos. Com isso, a intenção é demonstrar que esse conjunto de forças sociais e processos históricos é que está no centro da análise do autor, e não o Estado, considerado resultado/produto daquelas forças e processos.

⁹⁷ Furtado (2014g) argumenta que essa racionalização, resultado do processo de concorrência, é inerente às novas técnicas de produção. Para fundamentar esse argumento, o autor cita um trecho do livro “*Libertad y planificación social*”, de Karl Mannheim, que diz que: “quanto mais industrializada é uma sociedade e quanto mais avançadas sua divisão do trabalho e sua organização, maior será o número das esferas da atividade humana que serão funcionalmente racionais, e, por conseguinte, também previamente calculáveis [...]”. A força que cria

engendraria toda uma série de aperfeiçoamentos nos processos de trabalho e na composição das empresas.” (FURTADO, 2014g, p. 180). Essa necessidade, por conseguinte, obrigou as empresas a tomarem uma “atitude científica em face do trabalho”⁹⁸, contribuindo, assim, para inaugurar um novo campo de estudo, que assumiu “[...] desde o início uma forma de análise social [...]” (FURTADO, 2014g, p. 180), denominado “*scientific management*”. A evolução desse novo núcleo de estudos resultar-se-ia em “[...] um corpo de conhecimentos de valor universal na análise e na composição dos grupamentos humanos.” (FURTADO, 2014g, p. 181).

A evolução desse “corpo de conhecimentos”, como Furtado (2014g) procurou (e conseguiu) demonstrar, repercutiu na esfera governamental: a reforma da administração pública iniciou-se em vários países quando o Estado, “debatendo-se entre suas novas e complexas funções e uma velha instrumentalidade” (FURTADO, 2014g, p. 181), passou a adotar os princípios do “*scientific management*”. Em contraste com o ocorrido na indústria privada, essa reforma não teve início “[...] na análise do trabalho e do grupamento das tarefas, [...], mas na transformação das cúpulas, na remodelação dos aparelhamentos diretores. Ocorr[eu], assim, no campo governamental, uma inoculação de ideias, uma aceitação de técnicas elaboradas fora [...]” (FURTADO, 2014g, p. 181).

Para ilustrar o sentido dessas transformações na administração pública, Furtado (2014g) apresenta a experiência estadunidense, cujas primeiras reformas administrativas datam do início do século XX. O que nos preocupa, entretanto, é frisar que o estudo dessa experiência administrativa foi decisivo para Celso Furtado, pois revelou a imprescindibilidade do planejamento enquanto prática de governo.⁹⁹ Através da experiência norte-americana, o autor pôde verificar que a penetração do “*scientific management*” no campo governamental impusera aos governos a necessidade de formulação de um programa sistemático de ação. Além disso, estabelecera como dever precípua dos governos a elaboração de um plano para a ação administrativa. Conforme suas próprias palavras, “o corolário natural de uma política dinâmica seria, destarte, a formulação de plano para a ação administrativa, o qual passou a ser considerado ‘o dever do governo como agente do povo’.” (FURTADO, 2014g, p. 182).

em nossa sociedade as várias formas de racionalidade brota da industrialização como uma força específica de organização social.” (MANNHEIM, [1942?], apud FURTADO, 2014g, p. 181).

⁹⁸ Essa expressão é de Frederick Taylor e foi usada por Furtado (2014g, p. 180-181) para demonstrar a essência do que se convencionou chamar de “*scientific management*”. O autor faz referência ao livro “*The Principles of Scientific Management*”, de F. Taylor.

⁹⁹ O planejamento enquanto prática de governo, conforme se observa no trecho transcrito a seguir, é uma ideia que já havia sido colocada pelos idealizadores do *Bureau of Municipal Research*, órgão cuja criação remonta aos primórdios da reforma administrativa americana: “muito cedo eles insistiram em que o conceito básico da gerência industrial, o planejamento, fosse colocado no centro do pensamento e da prática de governo.” (WALLACE, 1941, apud FURTADO, 2014g, p. 182). Celso Furtado faz referência ao “*Federal Departmentalization*”, de Schuyler Wallace.

Após tratar dos problemas que se apresentaram aos reformadores das administrações públicas americanas e comentar, sumariamente, a experiência administrativa inglesa, Furtado (2014g) passa à análise da teoria do Departamento de Administração Geral (DAG), formulada por W. F. Willoughby. As atividades de administração geral, cumpre salientar, apresentavam-se como um dos temas centrais dos estudos de organização administrativa, ocupando, outrossim, um amplo espaço na fronteira do progresso científico no campo da administração pública. A teoria do DAG, conforme já enfatizado por Wahrlich (1984), serviu de referência à implantação do Sistema de Administração Geral no Brasil, instituído por meio da reforma administrativa iniciada em 1936, que, entre outras medidas, criou o DASP¹⁰⁰ – órgão central do Sistema. Furtado (2014g) resumiu, em três itens, os fundamentos dessa reforma, fortemente inspirada na experiência anglo-americana:

a) articulação dos órgãos auxiliares das chefias executivas de todos os níveis; b) centralização das atividades de estudos, e descentralização, como regra, das atividades executórias; c) supervisão unificada das atividades de administração geral a serviço de um mesmo órgão e articulação funcional entre unidades de níveis superpostos, originando sistemas convergentes. (FURTADO, 2014g, p. 194).

A reforma na administração federal brasileira, em linha com a teoria do DAG, “visou concomitantemente o aparelhamento das chefias executivas e a racionalização das atividades auxiliares.” (FURTADO, 2014g, p. 192). Tais objetivos foram, aparentemente, alcançados, pois o autor faz, na parte final do texto, a seguinte avaliação: “após dez anos de experiência, [afirma-se] que as soluções apresentadas para os problemas técnicos fundamentais foram as mais acertadas, se se tem em vista o clima igualmente revolucionário e construtivo em que se desenvolvia a reforma administrativa no Brasil.” (FURTADO, 2014g, p. 194).

Antes de tentar uma síntese das ideias até aqui apresentadas, relacionando-as ao nosso objeto de pesquisa, reúnem-se, com base nos escritos iniciais de Celso Furtado sobre ciência política, elaborados também no período 1944-1948, alguns elementos adicionais concernentes à visão furtadiana de Estado e planejamento. Em um desses escritos, intitulado *A feição funcional da democracia moderna*¹⁰¹, Celso Furtado traz para o centro da análise a configuração funcional do Estado Democrático moderno, tendo em vista clarear suas características formais

¹⁰⁰ A criação do DASP pelo Decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938, teve como parâmetro a CSC dos Estados Unidos, que, conforme já se mostrou neste capítulo, constituiu objeto de estudo de Celso Furtado no texto *A estrutura da Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos*, de 1944. Havia, porém, segundo Silva (2010, p. 93), uma diferença fundamental entre o DASP e a CSC: “[...] nos Estados Unidos, a Comissão do Serviço Civil esteve, desde o início, ligada ao Departamento do Tesouro, enquanto, no Brasil, o DASP, em contrapartida, esteve subordinado ao chefe do Poder Executivo. Essa diferença é fundamental, pois manifesta o nível de centralização administrativa brasileira, uma vez que é controlada diretamente pelo presidente da República”.

¹⁰¹ Artigo publicado em *Cultura Política*. Revista mensal de estudos brasileiros. Rio de Janeiro, jan. 1944.

e ontológicas. O texto, importante dizer, estrutura-se a partir do conceito de interesse público, o qual, para o autor, representa a chave que permite o acesso ao caráter funcional do Estado moderno.

A importância da ideia de interesse público para o estudo dos elementos funcionais do Estado moderno, levou o autor à “[...] análise histórica do momento exato [de seu surgimento] no Ocidente [...], como razão de ser dos governos das nações, até quando prevaleceu a antinomia povo-governo.” (FURTADO, 2014c, p. 207). O recurso à História conduziu-o às raízes greco-romanas do conceito de interesse comum, cuja gênese está associada à necessidade de manter em harmonia o organismo social, “[...] profundamente prejudicada pela ausência de paralelismo entre a evolução do grupo humano e da estrutura das instituições.” (FURTADO, 2014c, p. 207).

Após discorrer sobre o interesse coletivo na “*polis*”, Furtado (2014c) volta-se à antinomia povo-governo no Ocidente, “onde a evolução dos Estados se processou num sentido reivindicatório de direitos do povo [...]” (FURTADO, 2014c, p. 208). No Ocidente, conforme o autor, a ideia de interesse público antepôs-se, originariamente, à de governo. Esse divórcio entre governo e povo só se explica, segundo Furtado (2014c, p. 209), “se se tem em mente que o Estado moderno nasceu artificialmente da predominância de forças políticas aliadas a interesses mercantis de determinadas camadas sociais sobre forças mais profundas emanantes do complexo de fatores que dão fisionomia aos grupos sociais”.

O autor passa, então, ao estudo da feição funcional do Estado Democrático moderno. Para tanto, Furtado (2014c) usa como ponto de referência a tendência de ampliação das funções do Estado moderno à medida que a sociedade vai se tornando mais complexa. As funções do Estado, originariamente relacionadas ao bem-estar e à segurança da coletividade – “[...] funções ditas de ‘polícia’ e ‘industriais’ do Estado” (FURTADO, 2014c, p. 210) –, assumiram, através das épocas, a forma de ação moderadora de interferência direta no organismo social. Nesse particular, escreveu: “à proporção que se ia tornando mais complexo o tecido social, o Estado foi necessitando entrar em contato direto com esse tecido para condicioná-lo à aplicação daquelas funções suas precípuas.” (FURTADO, 2014c, p. 210).

A “feição funcional” do Estado Democrático moderno foi sintetizada pelo autor no trecho transcrito a seguir, que contrasta o Estado democrático aos Estados socialista e fascista, recurso metodológico emprestado do pensamento de Karl Mannheim:

Sem chamar a si o elemento iniciativa – à maneira do Estado socialista – e sem desviar essa iniciativa de sua feição natural para transformá-la em puro instrumento de eficiência estatal à maneira do Estado fascista –, o Estado democrático moderno está

presente onde quer que possam surgir desajustamentos na corrente circulatória social. Sem permitir hipertrofiamento de uns nem estrangulamento de outros, deixa a todos o campo aberto para a ação – ação que, bem orientada, será sempre criadora de utilidade e beneficiadora comum. (FURTADO, 2014c, p. 210-211).

Ao exame desse texto percebe-se que o Estado Democrático moderno é concebido pelo autor como moderador social, isto é, mediador de conflitos, salvaguarda do interesse público. “Conservando a sua feição democrática originária, o governo moderno se apresenta como regulador e orientador dos elementos vivos constituintes do complexo social.” (FURTADO, 2014c, p. 210). A intervenção dessa instituição no organismo social tem como objetivo, segundo o autor, corrigir os desajustamentos que surgem na “corrente circulatória social”. Essa maneira de pensar o Estado moderno, atribuindo-lhe o papel de orientador da vida social e seu estímulo, reflete, certamente, a assimilação precoce das ideias de Keynes e de Mannheim. Revela, outrossim, a preocupação de Furtado com o tema da evolução da função do Estado, bem como de sua relação com a sociedade.¹⁰² O trecho a seguir completa esse raciocínio.

O Estado democrático moderno, portanto, ao mesmo tempo que é uma instituição garantidora da ordem interna e da segurança externa, e prestadora de serviços imprescindíveis ao bem-estar social, funciona como força ativa e propulsora do desenvolvimento dos elementos potenciais do agrupamento humano – ao contrário do Estado democrático clássico de feição estática. (FURTADO, 2014c, p. 211).

Além de dedicar-se ao estudo da feição funcional do Estado moderno, Celso Furtado faz, ainda no campo da ciência política, algumas reflexões acerca da planificação social. O conteúdo dessas reflexões, mantido inédito por quase sete décadas¹⁰³, foi originalmente apresentado numa palestra sobre planificação, proferida pelo autor em junho de 1946, na Academia Fluminense de Letras. Referindo-se, inicialmente, ao imediato pós-guerra, Furtado (2014i) argumenta que a planificação não é uma opção entre várias alternativas possíveis, mas uma necessidade premente com que se deparam os povos. Deduz-se desse argumento que a discussão sobre as opções “planejar ou não planejar” e “planificação ou liberalismo” é totalmente inócua. O próprio autor, em entrevista a Mário Theodoro, ao fazer referência aos seus primeiros escritos, reforça esse argumento: “[...] tentar saber que importância tem o planejamento, se ele é ou não possível, se é ou não necessário, é uma discussão que não tem muito cabimento. É melhor partir do princípio de que há muito tempo se estabeleceu como evidente que não existe ação ampla sem planejamento [...]” (FURTADO, 2008a, p. 10-11). A única discussão legítima é, para o autor, “[...] saber que espécie de planificação os povos

¹⁰² Ver, sobre essa interpretação, Cepêda (2015).

¹⁰³ Esse conteúdo foi organizado e publicado por Freire d’Aguiar (2014), sob o título *Planificação social*.

escolherão, ou lhes será imposta.” (FURTADO, 2014i, p. 213). Essas passagens nos remetem, diretamente, para o pensamento de Mannheim, para quem “as alternativas já não são ‘a planificação ou o *laissez-faire*’, senão ‘planificar para quê?’ e ‘que espécie de planificação?’.” (MANNHEIM, 1972, p. 26).

A necessidade de uma planificação democrática da ordem econômica, aludida anteriormente pelo autor, e também defendida por Mannheim (1946, 1962, 1972), fica mais visível se se leva em conta o traço fundamental da sociedade moderna: uma sociedade de massas.¹⁰⁴ Nessa sociedade “ [...] é possível, uma vez que se dominem as posições de mando, influenciar todo o organismo social – e daqui a viabilidade da planificação.” (FURTADO, 2014i, p. 215). O autor esclarece que o planejamento social surgiu, justamente, da necessidade de estabilizar essa sociedade de massas, protegendo-a dos efeitos das crises e convulsões inesperadas. “[...] a planificação social, no melhor sentido, busca eliminar o perigo de dominação minoritária, e portanto é a solução para se conseguir o florescimento de uma cultura verdadeiramente democrática.” (FURTADO, 2014i, p. 215). Os trechos transcritos reiteram o que já se observou nos textos analisados ao longo deste capítulo, a saber: Celso Furtado, ao pensar em planejamento, tem sempre em mente as contribuições de Mannheim à teoria da planificação social.

Na parte final do texto, Furtado (2014i) aborda o que pode ser chamado de problema central da planificação social, que é o controle do inconsciente coletivo, também denominado por ele de “[...] controle dos elementos irracionais do pensamento coletivo [...]” (FURTADO, 2014i, p. 215). O autor apresenta duas maneiras de efetuar esse controle, que são, também, duas técnicas distintas de planificação. A primeira, que o autor descarta de imediato, é a condução das massas pelas ditaduras planificadas modernas, que se baseiam na regulamentação rígida da vida individual. Essa técnica de planificação visa “[...] recondicionar o comportamento do indivíduo moldando-o de fora para dentro [...]” (FURTADO, 2014i, p. 216). O autor exemplifica essa forma de planificação social fazendo referência às nações fascistas da Europa, o que o leva a reconhecer no planejamento perigos totalitaristas, isto é, “uma perigosíssima arma de dois gumes.” (FURTADO, 2014i, p. 217).

O segundo tipo de técnica de planificação social, aceita e disseminada por Celso Furtado, visa “[...] desenvolver no indivíduo a capacidade para assimilar [os] elementos

¹⁰⁴ Furtado (2014i) explica esse tipo de sociedade nos seguintes termos: “a sociedade de massas é um organismo extremamente complexo, e por isso muito sensível. [...]. Implica numa extrema interdependência entre seus membros e, portanto, numa incoercível tendência para a centralização. Disso resulta que toda sociedade, à proporção que se vai massificando, nela assumem progressiva importância as chamadas posições de mando.” (FURTADO, 2014i, p. 214).

irracionais [do pensamento coletivo]” (FURTADO, 2014i, p. 216), livrando-o, assim, daquilo que o autor designa psicoses coletivas. Dessa maneira, essa segunda forma de controle do inconsciente coletivo tem como princípio “[...] a reconstrução do homem, mas não simplificando-o.” (FURTADO, 2014i, p. 216). Essa ideia de planificação relaciona-se, como já se indicou, com a visão mannheimiana de planejamento: “planejar para a liberdade”. Ela reflete o propósito de preparar “o homem para que ele se salve a si mesmo”, conforme sintetiza Furtado (2014i):

A planificação social virá a ser, portanto, a forma de restaurar para o homem a posição que lhe cabe como centro de cultura. A sociedade de massas colocou-nos diante deste dilema: ou condicionar o critério mais sábio; ou permitir que o homem se torne uma peça insignificante de um mecanismo inconsciente, presa fácil dos audaciosos e oportunistas. Essa racionalidade substancial só poderá ser dada por uma filosofia política que faça do homem o fim da sociedade, coloque o interesse do povo no centro da ação política e os mecanismos governamentais ao alcance da crítica de todos. Somente uma ampla educação política porá a massa a salvo das psicoses coletivas. (FURTADO, 2014i, p. 217).

Ao longo deste capítulo, esquadrinhou-se nos primeiros escritos de Celso Furtado, elaborados no quinquênio entre 1944-1948, alguns antecedentes teórico-conceituais e metodológicos de seu sistema de pensamento, com especial atenção àqueles mais diretamente ligados à sua concepção de Estado e planejamento. A ênfase nesses primeiros trabalhos permitiu desvelar um conjunto de elementos que atravessarão a integralidade da obra de Celso Furtado, como, por exemplo, a análise comparativa e o destaque conferido à dinâmica estrutural; a questão do Estado e do planejamento e, ainda, as questões relativas à ciência política, como a democracia moderna e a planificação social; elementos que ajudam a entender os caminhos iniciais percorridos pelo autor na elaboração de suas ideias em torno da temática do Estado e do planejamento.

Nesse sentido, os estudos analisados neste capítulo revelaram, com clareza, alguns traços fundamentais dos procedimentos metodológicos e do modo de exposição de Celso Furtado. Em primeiro lugar, destaca-se a importância conferida pelo autor às estruturas¹⁰⁵, mais especificamente, à evolução e à transformação de estruturas, que culminará, anos mais tarde,

¹⁰⁵ A esta altura, cabe apresentar o conceito de estrutura, o qual se faz presente no conjunto da obra de Furtado. No quarto capítulo do livro *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*, publicado em 1980, o autor define a noção de estrutura, dizendo que ela “[...] é o ponto de partida para a apreensão de um todo, ou totalidade, cuja forma pode ser descrita mediante regras que traduzem relações entre partes desse todo.” (FURTADO, 1981a, p. 42). E acrescenta logo a seguir: “apreender o todo não é outra coisa senão identificar as simetrias que estão implícitas em sua forma. A estrutura descreve essa forma como um conjunto coerente de relações estáveis entre elementos do todo.” (FURTADO, 1981a, p. 42). E conclui ponderando que “[...] uma estrutura não é mais do que uma das descrições possíveis da forma de um todo, descrição que projeta luz sobre certos aspectos particulares, deixando outros na sombra.” (FURTADO, 1981a, p. 42).

numa visão essencialmente diacrônica da realidade social, centrada no desenrolar dos acontecimentos no tempo. Em segundo lugar, sublinha-se o emprego do método comparativo, presente na maior parte dos textos aqui analisados, e que ocupará lugar de destaque em toda a sua obra, em especial naquelas de natureza teórico-histórica. “Esse procedimento investigativo, que privilegia a comparação como método capaz de esclarecer realidades através de contraposição e justaposição [...]” (SILVA, 2010, p. 94), aparece, por exemplo, na contraposição entre a reforma administrativa no Brasil e nos Estados Unidos e na análise do autor sobre a organização do município moderno, a qual contrasta as experiências da Alemanha, Grã-Bretanha, Estados Unidos e Rússia. Some-se a isso o recurso à História, artifício metodológico já utilizado nos escritos iniciais, e que permitirá ao autor, ao longo de sua trajetória intelectual, formar uma perspectiva globalizante da realidade e dos problemas econômicos e sociais.

Outro elemento que merece destaque concerne à concepção de planejamento de Celso Furtado. Ela se formou, sem qualquer dúvida, a partir de suas pesquisas sobre administração e organização; construiu-se, principalmente, com base no que ele aprendeu sobre os Estados Unidos.¹⁰⁶ Essa preocupação com problemas de organização foi determinante, pois através dela Furtado chegou ao princípio do planejamento. A análise dos escritos de juventude do autor, realizada neste capítulo, mostrou, nitidamente, que o estudo da experiência estadunidense no terreno das reformas administrativas foi decisivo para Furtado, levando-o a perceber a imprescindibilidade do planejamento enquanto prática de empresa e de governo. Mais que isso, evidenciou para ele o princípio, válido tanto para o âmbito empresarial privado quanto para o Estado¹⁰⁷, segundo o qual “[...] não existe nenhuma ação possível sem planejamento.”

¹⁰⁶ Cinco décadas mais tarde, nos anos de 1990, Celso Furtado deixaria o seguinte depoimento: “é curioso como se pensava na época que planejamento era coisa do socialismo. Na verdade, quem mais desenvolveu a ideia de planejamento foram os americanos.” (FURTADO, 2008a, p. 12).

¹⁰⁷ Na esfera empresarial privada, o planejamento é concebido pelo autor como instrumento de “[...] previsão das opções futuras e indicação de estratégias de ação. [...] [é uma] maneira de se reduzir o coeficiente de incerteza. [...] E se uma empresa necessita, imagine o governo, que é um volume de empresas, um conjunto de ações convergentes para um objetivo socialmente aceito, desejado.” (FURTADO, 2008a, p. 10). O trecho transcrito refere-se à entrevista concedida a Mário Theodoro, em 1996. O uso dessa entrevista, neste capítulo, se justifica, pois nela Celso Furtado faz referência explícita aos seus primeiros escritos, contribuindo, assim, para uma melhor compreensão de sua concepção de planejamento, que se construiu, como já se demonstrou, a partir desses seus primeiros trabalhos. Ainda na mesma entrevista, o autor argumenta que há diferenças fundamentais entre planejar no setor privado e planejar no setor público. Segundo ele, o planejamento no setor privado é feito em função de objetivos bem definidos. Nesse particular, afirmou: “ao definir esses objetivos, você os clareia, e o planejamento torna-se muito fácil, pois se trata de adequar os meios aos fins.” (FURTADO, 2008a, p. 11). Outra coisa é planejar no setor público, no qual o planejamento torna-se muito mais complexo, pois envolve opções, valores políticos. “Se os objetivos não são perfeitamente definidos, se dependem da interação de forças sociais, de debates, do estado da opinião pública etc., já não se pode falar propriamente de planejamento puro e simples, mas de planejamento macroeconômico.” (FURTADO, 2008a, p. 11). Esse tipo de planejamento, o macroeconômico, implica que o governo pretende ter uma política ativa nos campos monetário, fiscal, tecnológico.

(FURTADO, 2008a, p. 10). Cabe, pois, afirmar que, a partir desse momento, o planejamento será para Furtado um importante instrumento orientador de toda ação de empresa ou de governo.

A concepção furtadiana de planejamento, originariamente restrita ao plano operacional e tecnicista, beneficiou-se, como já se observou, da noção mannheimiana de planificação democrática. A influência de Karl Mannheim sobre o pensamento de Celso Furtado é inequívoca. Através dela, Furtado pôde perceber que o planejamento é uma técnica social, que permitiria disciplinar a ação e introduzir racionalidade na coisa pública, elevando, assim, o nível de racionalidade das decisões que comandam o destino das nações. Consolida-se, por conseguinte, a noção de planejamento enquanto instrumento de ação, orientado à reconstrução social. Sob essa ótica, o planejamento passa a ser vinculado à ideia de ação transformadora, o que, nos escritos posteriores de Furtado, significará uma ação voltada à transformação de estruturas, condição *sine qua non* para se franquear a barreira do subdesenvolvimento, como será demonstrado na segunda parte desta tese.

Essas considerações nos conduzem à questão do Estado nos primeiros escritos de Celso Furtado. A análise desses escritos deixou claro que o autor chegou à problemática do Estado através do planejamento. “A verdade é que cheguei à visão do Estado pela via do planejamento. Percebi a importância da ação organizada do Estado, e da necessidade de uma política. Tudo isso me vinha do estudo da teoria da organização.” (FURTADO, 2004a, p. 28). Na entrevista concedida a Mário Theodoro, em 1996, Furtado endossa essa afirmação: “estudei inicialmente administração, e todas as minhas ideias sobre planejamento aprendi primeiro pensando no Estado como administrador.” (FURTADO, 2008a, p. 12).

Nos escritos de juventude de Celso Furtado o Estado é apresentado como uma organização política, cujas forças estão coordenadas e orientadas com vistas a promover a transformação social. Pressupõe-se, então, que o Estado é um conjunto de elementos operando com unidade de ação e com o mesmo propósito. Unidade de ação e propósito comum presumem ações coordenadas, que, por sua vez, requerem a prática do planejamento. É uma organização cujo fim é promover o bem-estar social [desenvolvimento¹⁰⁸]. Esse fim só é alcançável, conforme nos revelou o autor, regulamentando, coordenando e planejando as esferas social e econômica. Está claro, nesse discurso, a necessidade da presença constitutiva do Estado e do planejamento para estruturar estratégias concretas de desenvolvimento.¹⁰⁹ De outra maneira, para haver mudança estrutural e reconstrução social – [desenvolvimento] – é preciso que o

¹⁰⁸ Utiliza-se a palavra entre colchetes, pois o autor não a emprega diretamente, apenas indicando o seu sentido.

¹⁰⁹ Ver, sobre este tema, Brandão (2008, 2012b).

planejamento se dê por ação do Estado, visto aqui como agente da transformação social via planejamento. Essa visão de Estado abre espaço, como será evidenciado na próxima parte desta pesquisa, às propostas de políticas deliberadas de desenvolvimento mediante o planejamento. Nessa perspectiva, o Estado, expressão do interesse geral, é concebido pelo autor como o planejamento não privado em ação.

Essa maneira de apreender o Estado, como agente ou sujeito da transformação via planejamento, talvez explique a ênfase conferida pelo autor, em seus escritos de juventude, ao conceito de planejamento, ao passo em que a discussão teórico-conceitual de Estado está praticamente ausente. Não há nenhuma preocupação em discuti-lo teoricamente, nem em situá-lo no âmbito da teoria geral do Estado. A ênfase está no instrumento de ação, que é o planejamento, sendo o Estado o mecanismo que o viabiliza. Assim sendo, os escritos iniciais de Furtado, preparados no quinquênio entre 1944-1948, estariam indicando um tratamento do Estado sob as perspectivas instrumental, funcional e pragmática.

Essa concepção de Estado, presente nos primeiros trabalhos do autor, também ajuda a explicar o motivo pelo qual Celso Furtado emprega as expressões Estado e governo sem preocupar-se em diferenciá-las, como se apreendesse uma coisa ou outra na mesma ideia. A intercambialidade no uso das expressões Estado e governo se dá em praticamente todos os textos até aqui analisados. Para ilustrá-la, reproduz-se, na sequência, um trecho do texto *A feição funcional da democracia moderna*, a saber: “conservando a sua feição democrática originária, o governo moderno se apresenta como regulador e orientador dos elementos vivos constituintes do complexo social.” (FURTADO, 2014c, p. 210). Observe-se que o autor emprega o termo “governo moderno”, mas o faz no exato momento em que analisa a compensação funcional do *Estado moderno*. Estado e governo são usados, nesse contexto, como sinônimos. Essa prática não se restringe aos escritos de juventude de Celso Furtado, sendo observada, também, nos trabalhos que serão examinados nas partes seguintes desta pesquisa. Na entrevista a Mário Theodoro, nos anos de 1990, Furtado, ao discorrer sobre a necessidade de planejamento no âmbito do Estado, faz a seguinte observação: “e se uma empresa necessita, imagine o governo, que é um volume de empresas [...]” (FURTADO, 2008a, p. 10). Nessa passagem, o autor emprega o termo governo, não Estado. Mas, em seguida, define governo como sendo um “volume de empresas”, ou seja, emprega ambas as expressões na mesma ideia, não se preocupando em distingui-las.

Finalmente, os primeiros trabalhos não literários do autor revelaram uma proposição essencial para se conceber o Estado e o planejamento nas sociedades e economias capitalistas, tanto desenvolvidas quanto subdesenvolvidas, qual seja: para funcionar, toda organização,

incluindo o próprio ‘sistema econômico nacional’, não pode prescindir de certo grau de centralização, coordenação e controle de decisões. Essa proposição, evocada diversas vezes por Furtado em várias de suas obras, reflete, como já observado no Capítulo 1 deste estudo, as influências das matrizes teóricas cepalino-keynesiana e perrouxiana, que destacam a importância da ação organizada e coordenada do Estado, instituição que, na economia capitalista, congrega os centros de decisão mais importantes. Essas matrizes teóricas – cepalina, keynesiana e perrouxiana – em conjunto com a noção mannheimiana de planificação democrática, conformam as principais bases teóricas que dão sustentação à concepção de Estado e planejamento de Celso Furtado.

Nesses primeiros trabalhos, a centralidade das reflexões sobre o Estado e o planejamento torna-se patente. Seja no estudo da ciência da administração, seja no exame das experiências de reformas administrativas, incluindo aí a própria reforma administrativa brasileira, o Estado e o planejamento são elementos que sempre estiveram presentes nas análises do autor. Esses trabalhos de Furtado revelaram uma preocupação constante com o tema da evolução do papel do Estado e de sua relação com a sociedade, não obstante seu tratamento teórico-conceitual insuficiente, como já se observou acima. O que se tem pela frente, a partir de agora, é o exame da temática Estado e planejamento na produção intelectual posterior de Celso Furtado. O que se pretende, então, é estudar os diferentes períodos de sua trajetória intelectual, na busca de continuidades e mudanças na forma como o autor apreende o papel do Estado e do planejamento nas sociedades e economias capitalistas.

A próxima parte da pesquisa abará, especificamente, as publicações do autor no período de 1949 a 1964, quando se estabelecem as bases de sua teoria do subdesenvolvimento e de seu projeto nacional-desenvolvimentista. Essa delimitação temporal se justifica, como se demonstra nos capítulos que se seguem, pela existência de uniformidade e continuidade na forma pela qual Celso Furtado aborda a questão do Estado-planejador. É essa uma fase de forte otimismo em relação à capacidade do Estado – agente da transformação social via planejamento – em promover a superação do círculo vicioso do subdesenvolvimento e em levar adiante o esforço de construção nacional.

As questões que nortearão os próximos capítulos são as seguintes: as perspectivas instrumental e funcional-pragmática do Estado, que permeiam os escritos de juventude de Celso Furtado, permanecem na fase posterior de sua produção intelectual? A ausência de discussão teórico-conceitual sobre o Estado é uma característica singular dos primeiros trabalhos de Celso Furtado ou, contrariamente, também se faz presente nas obras dos anos 50 e 60? Caso persista, enquanto característica da obra do autor, como justificá-la? Quais razões explicariam essa

ausência? Haveria outras preocupações mais prementes? As influências teóricas que dão sustentação à concepção furtadiana de Estado e planejamento, identificadas na primeira parte desta pesquisa, prevalecem nos trabalhos do período 1949-1964? É possível identificar outras influências teórico-metodológicas? Quais? Qual a função do Estado-planejador na teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado?

PARTE II

ESTADO E PLANEJAMENTO NA OBRA DE CELSO FURTADO (1949-1964)

Na primeira parte da tese, além do perfil intelectual de Celso Furtado, explicitamos, com base nos escritos de juventude do autor, preparados no quinquênio entre 1944-1948, uma certa concepção de Estado, estritamente vinculada à noção de planejamento. O Estado, conforme se observou no Capítulo 2 deste estudo, é pensado sob as perspectivas instrumental e funcional-pragmática, sendo incomum qualquer aprofundamento teórico-conceitual. O autor não demonstra, nesses primeiros trabalhos, nenhuma preocupação quanto à investigação do processo histórico-social de constituição do Estado, nem mesmo interesse em discutir sua ação concreta – *práxis* –, seja no tempo ou no espaço. O interesse do autor centrou-se em demonstrar que, para haver mudança estrutural e transformação social – ou reconstrução social, em termos mannheimianos –, é necessário que o planejamento se dê por ação do Estado, visto como agente ou sujeito da transformação social via planejamento.

Ora, essa é a primeira concepção de Estado de Celso Furtado, a qual aparece nos escritos de juventude do autor, elaborados antes mesmo dele cursar doutorado em economia, na Universidade de Paris-Sorbonne. Esses primeiros estudos não literários de Furtado, conforme se mostrou no capítulo anterior deste trabalho, decorrem, diretamente, do interesse do autor por problemas administrativos e organizacionais. O fato de a primeira concepção furtadiana de Estado vincular-se a esses estudos demonstra que o Estado foi pensado, originariamente, do ponto de vista do administrador público e sob a perspectiva das ciências administrativas. Cabe, portanto, perguntar: é essa a concepção de Estado, aqui considerada como originária, que prevalece em toda a obra de Celso Furtado? Sendo ela a primeira, não se deveria assumir uma noção de evolução na forma como o autor aborda essa questão, nas fases posteriores de seu pensamento? Em outros termos: seria essa concepção de Estado uma imagem estática, presente no conjunto da obra do autor? Ou, ao contrário, seria ela essencialmente dinâmica, transmutando-se à medida que o autor avança o seu sistema teórico-analítico?

Posto isso, ressalta-se que o objetivo que se tem em vista, nesta segunda parte da tese, é avançar essa discussão por meio da análise sistemática da produção intelectual de Celso Furtado no período entre 1949 e 1964. Para isso, são abordados dois momentos de Celso Furtado como economista. O primeiro compreende os anos dedicados à CEPAL, quando o autor transitou de teórico do planejamento ao posto de planejador. O segundo se refere ao período de atuação de Furtado junto ao governo brasileiro: os meses dedicados ao BNDE; os anos

dedicados à SUDENE e a experiência do autor como primeiro ministro do Planejamento do Brasil. Nessa segunda fase de sua atuação como economista, Celso Furtado não se restringiu à esfera técnica, ele também fez política, como se verá, logo mais, nos dois capítulos seguintes deste estudo.

Essa delimitação temporal – 1949-1964 – representa uma fase na qual o autor deixa transparecer seu otimismo em relação à oportunidade histórica que se apresentava, qual seja a possibilidade de levar adiante o processo de desenvolvimento capitalista nacional. Os escritos desse período transmitem, claramente, uma grande confiança na capacidade da ação organizada do Estado em acicatar, por meio de técnicas de planejamento, o processo de desenvolvimento capitalista nacional. Outra característica da produção intelectual de Celso Furtado no período em apreço é o desejo de ação política, que acompanhou o autor até o momento do golpe de Estado de 1964, que cassaria seus direitos políticos, por uma década. Esse estado de espírito pode ser perfeitamente observado nos trechos transcritos a seguir: “[...] hoje estamos em condições de tomar as decisões mais fundamentais concernentes à atividade econômica do país.” (FURTADO, 1962b, p. 10). Em seguida, completa: “[...] sabemos onde estão os erros de nosso desenvolvimento desordenado, sabemos que está a nosso alcance poder erradicá-los ou minorá-los, e temos consciência disso. Não é por outra razão que nos sentimos responsáveis e intranquilos.” (FURTADO, 1962b, p. 16).

Respeitando os dois primeiros momentos de Celso Furtado como economista, dividiu-se esta parte da pesquisa em dois capítulos. O primeiro, “*Estado e planejamento no desenvolvimento capitalista nacional*”, refere-se à produção intelectual furtadiana elaborada na década de 1950, em particular os escritos preparados nos anos aqui denominados de *interregno cepalino*. Trata-se de um conjunto de ensaios, resenhas, comentários e livros que trazem uma crítica severa ao princípio do *laissez-faire* em matéria de desenvolvimento econômico, em perfeita sintonia com o período de auge das ideias keynesianas, de críticas ao *laissez-faire*. Com efeito, os seus textos questionam a ideia de desenvolvimento espontâneo, vale dizer, o processo de desenvolvimento sem apoio numa consistente política orientada. Neste sentido, por meio desses trabalhos o autor contesta certos dogmas que prevaleciam no Brasil, tais a ilusão do desenvolvimento espontâneo e a mística da estabilidade. A partir dessa crítica, Celso Furtado passa a apregoar a necessidade de uma política de desenvolvimento, argumentando que não pode haver verdadeiro desenvolvimento sem algum grau de controle, orientação e coordenação do processo econômico. É aí que o papel do Estado se destaca nas reflexões do autor em torno do desenvolvimento capitalista nacional.

O segundo capítulo, “*Desenvolvimento, subdesenvolvimento e Estado*”, diz respeito aos estudos furtadianos preparados na primeira metade da década de 1960, mais precisamente, os que foram escritos entre o retorno do autor do *King's College*¹¹⁰, onde passou um ano sabático, dedicando-se a projetos de pesquisa, e o exílio forçado, imposto pelo Ato Institucional n. 1, de 09 de abril de 1964. Nesse período – doravante *interlúdio nordestino* – as atividades de Celso Furtado ultrapassaram o plano das ideias, alcançando, efetivamente, o campo da ação política. Além de comandar a política de desenvolvimento econômico para a região nordestina, como superintendente da SUDENE, ele assumiu, na qualidade de Ministro de Estado Extraordinário, a tarefa de preparar um plano de desenvolvimento nacional. Isso é suficiente para mostrar que, durante o interlúdio nordestino, pensamento e ação alcançaram verdadeiro fastígio. Assim, com o objetivo de analisar detidamente os escritos do sexênio entre 1959-1964, esse capítulo foi organizado em três seções. A primeira traz um epítome das ideias furtadianas sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento. A segunda, por sua vez, aborda a questão da ação do Estado nas economias desenvolvidas e subdesenvolvidas. A terceira seção, que encerra o capítulo, reúne algumas ideias que ajudam a fundamentar uma importante hipótese deste estudo, qual seja o argumento de que as diferentes formas de Estado – “desenvolvidos e subdesenvolvidos” – são, no pensamento furtadiano, principalmente a resultante de um conjunto de forças sociais e de processos históricos próprios de cada povo – ou seja, são resultados/construções das particularidades da evolução das distintas estruturas e/ou realidades, desenvolvidas e subdesenvolvidas –, e, portanto, são essas forças, processos e particularidades históricas que estão no centro da análise e/ou preocupação do autor. Explicita-se, assim, a razão pela qual não pode haver na obra de Celso Furtado uma teoria *explícita* de Estado, mas sim uma teoria daquelas forças e especificidades históricas, das quais derivam as distintas formas de Estado.

¹¹⁰ O autor retornou do *King's College* em agosto de 1958.

CAPÍTULO 3

ESTADO E PLANEJAMENTO NO DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA NACIONAL

Para uma economia subdesenvolvida, começar um processo de desenvolvimento com seus próprios recursos e pela ação espontânea de seus próprios empresários é, para usar uma frase corrente, como levantar-se pelos próprios cabelos.

(Celso Furtado, “Formação de capital e desenvolvimento econômico”, 1952).

O que responde pela baixa taxa de crescimento de um país subdesenvolvido é menos um volume do investimento do que a inadequada orientação deste. É por essa razão que os adeptos do laissez-faire nos parecem tão fora da realidade em um país como o nosso, particularmente nas regiões mais pobres. Nestas últimas, o laissez-faire significa, simplesmente, a perpetuação da miséria. [...] Para romper esse círculo vicioso, é mister modificar fundamentalmente a orientação dos investimentos, o que exige ação decidida do poder público.

(Celso Furtado, “Da objetividade do economista¹¹¹”, 1959).

Essa ideologia [o desenvolvimentismo] transformou a conquista dos centros de decisão em objetivo fundamental. E como o principal centro de decisões é o Estado, atribuiu a este papel básico na consecução do desenvolvimento.

(Celso Furtado, “Industrialização e inflação”, 1960).

Dez anos separam o curso de doutorado em economia realizado na Universidade de Paris-Sorbonne, o qual permitiu a Celso Furtado entrar em contato com o sistema de pensamento de François Perroux – o pensamento que mais o influenciaria para pensar o papel do Estado no processo de desenvolvimento capitalista –, dos estudos de pós-graduação no *King’s College*, da Universidade de Cambridge, Inglaterra, quando o autor teve a oportunidade de conviver com alguns dos mais proeminentes discípulos de Lorde Keynes, entre os quais destacam-se James Meade, Joan Robinson e Nicholas Kaldor, os quais vinham desenvolvendo pesquisas no campo da dinâmica macroeconômica. Nesse ínterim – aqui alcunhado de *interregno cepalino* –, Celso Furtado integrou o *staff* técnico da recém-inaugurada CEPAL, dando início à sua primeira experiência profissional como economista.

Como economista das Nações Unidas, Celso Furtado participou ativamente da confecção de vários estudos, pareceres técnicos e documentos oficiais, que vieram a público através das várias conferências¹¹² organizadas pela CEPAL, e realizadas em diferentes países

¹¹¹ Discurso de paraninfo proferido por Celso Furtado, na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Minas Gerais, em 04 de dezembro de 1959. O conteúdo desse discurso integra parte do livro *Subdesenvolvimento e Estado democrático*, de 1962. Também foi republicado no livro *A pré-revolução brasileira*, também de 1962.

¹¹² Nos anos que Furtado passou na CEPAL, foram organizadas seis conferências: Havana (1949); Montevidéu (1950); México (1951); Brasil (1953); Bogotá (1955); e La Paz (1957). Dessas conferências, o autor não participou apenas da primeira, pois “o sr. Castillo, que tinha em suas mãos a administração e em tudo intervinha

da América Latina. Esse primeiro momento de Celso Furtado como economista transformou-o, de fato, num teórico do planejamento, perfil profissional que se delineou alguns anos antes, durante o curso universitário, quando os seus estudos se afastaram do Direito para as Ciências Administrativas. A título de ilustração, cita-se o período em que, como diretor da Divisão do Desenvolvimento Econômico da CEPAL, o autor assumiu a responsabilidade de contribuir para a elaboração de técnicas de programação do desenvolvimento econômico. Suas contribuições, porém, não se restringiram à discussão teórico-conceitual em torno da natureza da planificação do desenvolvimento. Nesse interregno, ele transitou de teórico do planejamento a formulador de política de desenvolvimento, assumindo, por exemplo, a tarefa de preparar um sistema de projeções da economia brasileira, aplicando a técnica de programação da CEPAL. Essa tarefa, executada no âmbito do Grupo Misto BNDE-CEPAL, resultou no texto intitulado *Esboço de um programa de desenvolvimento para a economia brasileira (período 1955-62)*¹¹³, que serviria de base ao Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek.

O objetivo era demonstrar quais as opções que estavam abertas e quais as consequências prováveis das ações ou omissões dos centros de decisão sob controle governamental. Saíamos da discussão conceitual, em torno da natureza da planificação, para uma demonstração concreta de viabilidade de sua utilização a partir da informação disponível, e de seu alcance prático como instrumento de política de desenvolvimento. (FURTADO, 1997b, t. I, p. 288).

Ao mesmo tempo, Celso Furtado publicou¹¹⁴, tanto no Brasil como no exterior, vários trabalhos sob sua responsabilidade pessoal, incluindo livros, ensaios, artigos acadêmicos, resenhas, notas e comentários. São esses trabalhos de Celso Furtado, publicados no interregno

(Gustavo Martinez Cabañas quase sempre estava ausente) seguramente estimou que meus serviços eram dispensáveis, o que me valeu ficar em Santiago na companhia de um outro técnico do secretariado, o engenheiro Bruno Leuschener.” (FURTADO, 1997b, t. I, p. 159). Para ocupar o seu tempo, Celso Furtado pôs-se a traduzir o texto de Raúl Prebisch – *O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas* –, publicado, em português, na Revista Brasileira de Economia, v. 3, n. 3, p. 47-111, 1949.

¹¹³ Para uma visão geral desse trabalho, ver BNDE-CEPAL (1955).

¹¹⁴ No período a que se faz referência, Furtado publicou três livros e mais de uma dezena de ensaios, notas ou comentários e resenhas. Os livros publicados nessa época são: *A economia brasileira (Contribuição à análise do seu desenvolvimento)* (1954); *Uma economia dependente* (1956); e *Perspectivas da economia brasileira* (1958). Além desses livros, destacam-se os seguintes trabalhos: *Características gerais da economia brasileira* (1950); *Formação de capital e desenvolvimento econômico* (1952); *A programação do desenvolvimento econômico* (1953); *A técnica do planejamento econômico* (1954); *A teoria do desenvolvimento na ciência econômica* (1955); *O desenvolvimento econômico (Ensaio de interpretação histórico-analítica)* (1955); *Introdução à técnica do planejamento* (1955); Resenha de “*Migration and economic growth*”, de Brinley Thomas (1955); *Setor privado e poupança* (1956); *Encontro Leste-Oeste de economistas* (1956); Resenha de “*The theory of economic growth*”, de Arthur Lewis (1956); Resenha de “*Solidaridad o desintegración*”, de Gunnar Myrdal (1956); *Análise marginal e a teoria do subdesenvolvimento* (1956); *Fundamentos da programação econômica* (1958); “*El desequilibrio externo en las economías subdesarrolladas*” (1958); *Comentários sobre estudos do Prof. Rosenstein-Rodan* (1958); e Resenha de “*The strategy of economic development*”, de Albert O. Hirschman (1959).

cepalino (1949-1958), que são submetidos à análise no transcorrer deste capítulo, cujo propósito é desvelar e sistematizar a maneira pela qual o autor apreende o Estado e o planejamento ao descortinar a problemática do desenvolvimento-subdesenvolvimento, ou seja, quando suas reflexões teóricas ultrapassam os limites temáticos nos quais se circunscreveram os seus escritos de juventude – administração pública, teorias de organização e ciência política. Em contraste com esses escritos iniciais, as pesquisas do autor, executadas no decorrer da década de 1950, concentraram-se em quatro frentes principais: 1) teoria do desenvolvimento: origem histórica e mecanismos de acumulação; 2) programação do desenvolvimento: discussão teórico-conceitual e “aplicação prática”; 3) economia brasileira: perspectiva histórica e problemas atuais; e 4) crítica das ideias sobre desenvolvimento econômico.

Essa agenda de pesquisa levou Furtado a frequentar a obra dos principais representantes da chamada *economia do desenvolvimento*, incluindo Albert Hirschman, Arthur Lewis, Gunnar Myrdal, Joan Robinson, Paul Rosenstein-Rodan e Ragnar Nurkse. Essa literatura exerceu, sem dúvida alguma, novas influências sobre o sistema de pensamento de Celso Furtado, complementando, assim, o quadro originário de influências, que inclui, conforme já demonstrado no Capítulo 1 desta tese, a tríade Keynes-Perroux-CEPAL, além das importantes contribuições de Karl Mannheim, sintetizadas no Apêndice B. A influência da *economia do desenvolvimento* sobre o pensamento de Furtado, sobretudo a que se exerceu sobre a sua compreensão do fenômeno do subdesenvolvimento, pode ser auferida, claramente, através das várias resenhas elaboradas por ele nos anos de 1950, as quais destacam os aspectos mais fundamentais da obra de cada um dos autores supracitados.

Em 1952, Celso Furtado publicou o seu primeiro ensaio de circulação internacional – *Formação de capital e desenvolvimento econômico* –, que reúne os comentários às conferências de Nurkse no Brasil, realizadas em 1951.¹¹⁵ Ao longo da década de 1950, outras resenhas seriam publicadas, principalmente, na revista *Econômica Brasileira*, com destaque para: Resenha de “*Migration and economic growth*”, de Brinley Thomas¹¹⁶ (1955); Resenha de “*The theory of*

¹¹⁵ Esse é o primeiro artigo de Celso Furtado de circulação internacional. Nele, o autor comenta o conteúdo de seis conferências que Ragnar Nurkse, professor da Universidade de Columbia, pronunciou no Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas em julho e agosto de 1951, as quais foram publicadas em um volume da Revista Brasileira de Economia. Em 1953, na mesma revista, surge a tréplica de Nurkse, intitulada *Notas sobre o trabalho do Sr. Furtado relativo à ‘Formação de capitais e desenvolvimento econômico’*. Em 1954, após “limpar” o texto dos elementos polêmicos – Furtado exclui do texto todas as referências à Nurkse –, o autor inseriu-o no seu *A economia brasileira* (1954), sob o título *O mecanismo do desenvolvimento*, que é a primeira seção do último capítulo do referido livro (Capítulo VI – *Formulação teórica do problema do crescimento econômico*).

¹¹⁶ Segundo os comentários de Furtado (1955c), a importância da obra de Brinley Thomas (1906-1994) esteve em demonstrar a contradição flagrante entre o postulado da imobilidade internacional dos fatores de produção, no qual assentou a teoria clássica do comércio internacional, e a realidade concreta dos vários países. Não obstante

economic growth”, de Arthur Lewis¹¹⁷ (1956); Resenha de “*Solidaridad o desintegración*”, de Gunnar Myrdal¹¹⁸ (1956); Resenha de “*The accumulation of capital*”, de Joan Robinson (1956); Comentários sobre estudos do Prof. Rosenstein-Rodan¹¹⁹ (1958); Resenha de “*The strategy of economic development*”, de Albert Hirschman¹²⁰ (1959).

ter sido elaborado tendo em vista economias que se desenvolveram num quadro de escassez de mão de obra, tais como a dos Estados Unidos e a do Canadá, o modelo de Thomas permite derivar a seguinte conclusão: “[...] para os países de abundante mão de obra e baixo grau de desenvolvimento, a teoria do livre câmbio constitui sempre uma falácia.” (FURTADO, 1955c, p. 52). Assim sendo, a obra de Thomas, à semelhança dos trabalhos de Raúl Prebisch, permite colocar em xeque os postulados das teorias do comércio internacional de inspiração ricardiana.

¹¹⁷ Nessa resenha, Celso Furtado faz severas críticas ao livro “*The theory of economic growth*” (1955), de autoria de William Arthur Lewis. Nas considerações iniciais, o autor chama a atenção para o importante trabalho de pesquisa que Arthur Lewis vinha elaborando no campo da teoria do desenvolvimento econômico. Diz ele: “[...] Lewis é um dos poucos professores universitários europeus que abordam os problemas do subdesenvolvimento com uma visão direta da realidade. [...] A ele devemos uma formulação precisa da teoria do excedente de população.” (FURTADO, 1956a, p. 52). A publicação de “*The theory of economic growth*”, porém, frustrou expectativas, pois não tratou, como esperado por muitos, de desenvolver as ideias que Arthur Lewis havia elaborado nos seus trabalhos precedentes. Em seu novo livro, o autor aborda, segundo Furtado (1956a, p. 52), “[...] os problemas mais gerais do desenvolvimento, entendido este como um processo social e não especificamente econômico.” “Vazio por sua vaguedade”, “prolixo e pouco sistemático”, “desigual”, “carregado de digressões secundárias”, “[...] ‘*The Theory of Economic Growth*’ apresenta pouco interesse para o economista acadêmico [...]”, arremata Furtado (1956a, p. 52).

¹¹⁸ A leitura dos comentários de Celso Furtado ao “*Solidaridad o desintegración*”, de Gunnar Myrdal, revelou o interesse e a profunda admiração do autor pela obra do economista sueco. Logo no início da resenha, Furtado (1956d) faz referência à ‘agudeza do pensamento crítico de Myrdal’ e aos ‘princípios metodológicos que norteiam o seu pensamento criador’, e cita dois importantes livros daquele economista: “*The political element in the development of economic theory*” (1930) e “*An american dilemma: the Negro problem and modern democracy*” (1944). Após apresentar a estrutura de “*Solidaridad o desintegración*”, Furtado (1956d) elabora uma síntese da mensagem central do livro, a partir da qual é possível tirar uma das conclusões a que chegara Gunnar Myrdal: “a integração internacional para ser alcançada pressupõe que se realizem amplos progressos no sentido da integração nacional dos atuais países subdesenvolvidos. E este último objetivo não será fácil de alcançar sem uma política deliberada de cooperação internacional.” (FURTADO, 1956d, p. 221). O conceito de integração, tanto nacional quanto internacional, a que se faz referência no trecho citado, diz respeito ao ‘ideal de igualdade de oportunidade’.

¹¹⁹ Nesse texto, Celso Furtado comenta, extensamente, o trabalho intitulado “*Notes on the theory of the big push*”, de autoria do economista cracoviano Paul Narcyz Rosenstein-Rodan (1902-1985). Segundo Furtado (1958c), a teoria do “*big push*” é uma importante contribuição ao estudo do subdesenvolvimento. A mensagem básica que ela transmite, conforme a interpretação de Furtado (1958c), é a de que uma “economia subdesenvolvida estacionária” não se transforma gradativa e espontaneamente num sistema dinâmico capaz de gerar sua própria expansão. Essa transformação, para ser efetiva, demanda uma ação em grande escala sobre o processo de formação de capital, quer dizer, depende de um forte impulso inicial – “*a big push*”. “[...] o volume inicial de investimentos é de tal ordem que, dificilmente, poder-se-ia esperar que se realizasse espontaneamente, com base em poupança interna.” (FURTADO, 1958c, p. 120). Cabe, pois, concluir que o “*big push*” é incompatível com o *laissez-faire*. “Dificilmente, poder-se-ia encontrar alguém mais de acordo com a ideias do Professor Rosenstein-Rodan sobre este assunto do que eu.” (FURTADO, 1958c, p. 120). Furtado, com certeza, serviu-se dessa formulação para criticar a ideia de desenvolvimento espontâneo, como se procura demonstrar ao longo deste capítulo.

¹²⁰ “*The strategy of economic development*”, de Albert Hirschman, é, para Furtado (1959b), livro indispensável, sendo “[...] particularmente recomendável ao economista de formação típica norte-americana (figura que se reproduz mais e mais entre nós), com sua tendência a refugiar-se em categorias absurdas e a inibir-se toda vez que a observação direta do processo social se torna imprescindível.” (FURTADO, 1959b, p. 64). Ao afastar-se dos esquemas mecanicistas dos modelos de crescimento à maneira de Harrod-Domar, Albert Hirschman tenta elaborar uma teoria do desenvolvimento, “[...] introduzindo ingredientes sociais mais amplos que as clássicas relações funcionais elaboradas pela economia keynesiana.” (FURTADO, 1959b, p. 64). Em contraposição às teses do desenvolvimento equilibrado, tais como as elaboradas por Ragnar Nurkse e Paul Rosenstein-Rodan, a estratégia de desenvolvimento de Albert Hirschman “[...] é fundamentalmente uma técnica de provocação de

Nos escritos de Celso Furtado do decênio 1950, a mensagem que emerge com força é a de crítica ao *laissez-faire* em matéria de desenvolvimento econômico. Como se verá, logo mais, nos parágrafos que se seguem, esses textos trazem, em perfeita sintonia com as matrizes teóricas cepalino-keynesiana, perrouxiana e mannheimiana, uma obstinada defesa da necessidade do Estado no controle e na orientação/coordenação do processo de desenvolvimento capitalista nacional. Ao exame desses escritos percebe-se que o autor busca, *inter alia*, colocar em xeque a crença na espontaneidade do processo de desenvolvimento, destacando, por conseguinte, a imprescindibilidade da ação efetiva do Estado na condução do mesmo.

Essa tese está muito bem desenvolvida no artigo intitulado *Formação de capital e desenvolvimento econômico*, de 1952. Ao comentar as conferências de Ragnar Nurkse, pronunciadas no Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas, em 1951, Celso Furtado argumenta que o desenvolvimento espontâneo da economia subdesenvolvida – aquele feito sem a orientação de uma autêntica política nacional de desenvolvimento – só pode resultar em distorções e custos sociais elevados, entre os quais figuram-se a tendência permanente ao desequilíbrio externo, o processo inflacionário crônico e a tendência à concentração de renda. Para desenvolver-se sem gerar tais tensões estruturais, impõe-se a necessidade de ações coordenadoras e orientadoras do processo econômico capitalista, como destacado na passagem transcrita abaixo:

Somos, assim, mais uma vez levados a concluir que, nas condições atuais da economia mundial, os países subdesenvolvidos não poderão *espontaneamente* alcançar um grau de crescimento compatível com suas potencialidades e com o grau de avanço da técnica que está à sua disposição. Uma ação coordenadora se faz imprescindível [...]" (FURTADO, 1952, p. 35, grifo nosso).

O texto *A programação do desenvolvimento econômico*, publicado em 1953, reforça essas ideias. Nele, Celso Furtado comenta as críticas de Octávio Gouvêa de Bulhões (1906-1990) ao *Estudo preliminar sobre a técnica de programação do desenvolvimento econômico*¹²¹,

desequilíbrios e do aproveitamento das forças dinâmicas que eclodem destes." (FURTADO, 1959b, p. 64). Na parte final do texto, o economista brasileiro argumenta que o 'interessante livro' de Albert Hirschman traz algumas ideias que já haviam sido elaboradas por economistas latino-americanos. No entanto, "[...] o autor quase não cita a bibliografia latino-americana, e, em particular, as contribuições da CEPAL. Como essa bibliografia é muito bem conhecida de Hirschman, cabe deduzir que existe o propósito de ignorar a contribuição do órgão que atuou como autêntico pioneiro no campo dos estudos do subdesenvolvimento [...]" (FURTADO, 1959b, p. 65).

¹²¹ Esse trabalho da CEPAL, conhecido simplesmente por *Técnica de planificação*, foi preparado para a conferência do Brasil, realizada no Palácio Quitandinha, em maio de 1953. Ele foi elaborado tendo como referência o conjunto dos países latino-americanos, e traz uma aplicação ao caso chileno. No centro desse estudo está o que Furtado (1953) chama de modelo dinâmico de desenvolvimento equilibrado, cuja ideia-

preparado pela CEPAL, que vinha, há cinco anos, elaborando importantes estudos sobre os problemas do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos. De acordo com Furtado (1953), esses estudos da CEPAL podem ser organizados sob três macrotemas, que, em última instância, representariam três fases do pensamento cepalino, no período 1949-1953, a saber: 1) análise do processo histórico de desenvolvimento dos países da América Latina; 2) investigação dos fatores inibidores do desenvolvimento dos países latino-americanos; e 3) proposição de meios [políticas] para iniciar ou acelerar o ritmo de desenvolvimento dos países latino-americanos, respeitando, evidentemente, as especificidades de cada um deles. O trabalho da CEPAL de 1953, objeto da crítica de Bulhões (1953a), é fruto desta última fase, na qual o pensamento cepalino passou a propagar a necessidade de programar o desenvolvimento econômico, com vistas a superar o atraso relativo dos países da região latino-americana.

Para os fins da presente pesquisa, é suficiente limitar-se a clarificar a concepção de desenvolvimento e a noção de programação do desenvolvimento de Octávio Gouvêa de Bulhões, o que permitirá, em seguida, contrastá-las com a visão de desenvolvimento e com a noção de programação do desenvolvimento de Celso Furtado. O pensamento de Bulhões, expresso na crítica ao trabalho da CEPAL, tem como ponto de partida a ideia de “regime econômico de progresso espontâneo”, que vincula o desenvolvimento à existência de “forças econômicas em progresso”. Bulhões (1953a) dava por assentado que as forças dinâmicas da sociedade liberal geravam, espontaneamente, o progresso econômico. Essa concepção de desenvolvimento – o desenvolvimento econômico como processo espontâneo – tem no “ânimo de progresso entre os empresários” ou no “espírito de empreendimento” a causa primária do processo de desenvolvimento das economias capitalistas, conforme exposto por Bulhões (1953a) no trecho abaixo:

síntese pode ser apreendida por meio do seguinte objetivo: compatibilizar a capacidade produtiva de cada setor da atividade econômica com a estrutura e o montante do consumo. Esse modelo “[...] é que servirá de base para a orientação dos investimentos privados e para a suplementação destes pelos investimentos públicos.” (FURTADO, 1953, p. 12). A apresentação desse trabalho pelo Secretariado da CEPAL suscitou inúmeras reações, críticas e debates calorosos. Logo em seguida à conferência, Octávio Gouvêa de Bulhões publicou uma “atenciosa crítica”, intitulada *A programação do desenvolvimento econômico*, no Jornal do Comércio, de 24 de maio de 1953. No mês seguinte, Celso Furtado respondeu em longo artigo às críticas de Octávio Bulhões, publicado no Jornal do Comércio, edição de 22 de junho de 1953. Tanto a crítica de Bulhões como o comentário de Furtado, foram reunidos em Revista do Conselho Nacional de Economia, Rio de Janeiro, ano 2, n. 19-20, dez. 1953. Este número da Revista do Conselho Nacional de Economia, cujo presidente era o próprio Octávio Gouvêa de Bulhões, traz, também, uma réplica deste economista a Furtado, intitulada *Considerações adicionais sobre a programação do desenvolvimento econômico*. Além do debate entre Bulhões e Furtado, que será abordado neste capítulo, houve a polêmica entre Eugênio Gudin e Raúl Prebisch. Entre 29 de maio e 11 de junho de 1953, Gudin, que estava à frente do que Furtado chamou de “liberalismo tresnoitado”, publicou no Correio da Manhã uma série de cinco artigos, com ataques diretos à técnica de planejamento da CEPAL. Prebisch respondeu com outro conjunto de artigos, que foram publicados no Diário de Notícias, em setembro do mesmo ano. Ver nota 52.

Temos a impressão de ser bem menos complexo o problema do desenvolvimento econômico, principalmente num país, como o Brasil, onde há provas de existência de surtos de progresso espontâneo. A tendência de desenvolvimento está assegurada pelo ânimo de progresso dos empreendedores particulares. (BULHÕES, 1953a, p. 11).¹²²

A última frase do trecho transcrito explicita a relação de identidade entre iniciativa privada e espontaneidade do progresso, que Furtado (1953) procura relativizar: “admitimos que a primeira [iniciativa particular] seja causa eficiente, mas não suficiente da segunda [progresso espontâneo]. Bastaria observar os muitos países da América Latina onde existe iniciativa privada e inexistente qualquer forma de progresso.” (FURTADO, 1953, p. 15). Segundo Furtado (1953), esse pensamento desconsidera que, também no desenvolvimento espontâneo, “[...] jogam um papel fundamental os estímulos que tenham os produtores. Esses estímulos, no caso do Brasil, algumas vezes vêm do exterior [...] e outras vezes têm resultado de medidas mais ou menos inconscientemente tomadas pelo governo.” (FURTADO, 1953, p. 12). A posição de Furtado (1953) é, portanto, contrária à crença na espontaneidade do desenvolvimento econômico:

A análise econômica não deve assentar em princípios de fé. É necessário conhecer e quantificar os estímulos a que responde o empresário, se se pretendem criar as condições propícias à sua atuação mais efetiva. Não basta crer no progresso espontâneo. É indispensável conhecer o mecanismo do mesmo, se pretendemos orientá-lo e, quando necessário, acelerá-lo. (FURTADO, 1953, p. 12).

Não seria justo, entretanto, afirmar que Octávio Gouvêa de Bulhões se opunha à técnica de programação. Na verdade, dever-se-ia dizer que o seu pensamento não prescinde totalmente da necessidade de programação do desenvolvimento econômico. Essa necessidade, porém, é advogada tendo em vista um horizonte distinto daquele prevalecente no pensamento furtadiano. É o que se pode ler no trecho seguinte: “impõe-se uma programação para permitir que a expansão se possa realizar sem que o acelerador transforme o multiplicador de renda em mero multiplicador de transferência de pagamentos.” (BULHÕES, 1953a, p. 11). A necessidade de programação se impõe para permitir-se que o desenvolvimento se possa realizar sem surto inflacionário. Em *A fantasia organizada*, Celso Furtado deixa transparecer o sentido da programação e do desenvolvimento no pensamento de Bulhões, ao propor que “[...] havia que programar a estabilidade; assegurada esta, o desenvolvimento viria espontaneamente. [...], o

¹²² A visão que tinha Octávio Gouvêa de Bulhões do processo de desenvolvimento relacionava-se, estreitamente, com a ideia de desenvolvimento econômico predominante no pensamento acadêmico nos Estados Unidos até meados do século XX. Furtado (1956c), num comentário aos estudos apresentados à sexagésima oitava reunião da Associação Americana de Economistas, sintetiza essa ideia nos seguintes termos: “lograda a estabilidade, dizia-se, o crescimento surge como um fenômeno espontâneo.” E acrescenta: “o desenvolvimento foi, portanto, o último reduto da mentalidade *laissez-faire* em economia.” (FURTADO, 1956c, p. 104).

professor Bulhões concebia o desenvolvimento como ‘espontâneo’ ou ‘totalitário’. O que preconizava a CEPAL era, evidentemente, do segundo tipo.” (FURTADO, 1997, t. I, p. 275).

Na visão de programação do desenvolvimento de Octávio Bulhões, a ação do Estado deveria limitar-se a construir um “[...] número apreciável de núcleos de irradiação de produtividade, ou seja, de economias externas, núcleos esses que constituem os supridores máximos de facilidades de produção para todos os setores das atividades econômicas do país.” (BULHÕES, 1953a, p. 11). Em outros termos, a concepção de Bulhões apregoa que ao Estado caberia “[...] construir boas estradas, bons portos, bons laboratórios de pesquisas, centros de experimentação, etc., para que a iniciativa privada pudesse respirar amplamente.” (FURTADO, 1953, p. 12). Fica evidente, nesses trechos, que Bulhões (1953a) tende a aproximar-se do grupo de economistas que acredita que, para haver desenvolvimento, basta a iniciativa privada, desde que o Estado crie as condições favoráveis à melhor remuneração do capital. O pensamento de Bulhões proclama, em suma, que a programação¹²³ do desenvolvimento deve restringir-se ao esforço de localização dos “centros dinâmicos propagadores de economias externas”. Isso não é outra coisa senão a defesa do que se convencionou chamar de políticas industriais horizontais, que têm como alvo o conjunto do tecido produtivo, sem privilegiar nenhum setor específico.

Na parte final do texto, Furtado (1953) destaca o que Bulhões (1953a) denomina de “perigo inflacionário da programação da CEPAL”, que resultaria da possível ausência de igualdade *ex-ante* entre poupança e investimento. Para Furtado (1953), essa crítica carece de fundamento, pois o plano de desenvolvimento proposto pela CEPAL prevê ajustes permanentes do fluxo de poupança às necessidades de investimento. E acrescenta que “não há nenhuma razão para que um plano de desenvolvimento seja mais inflacionário que um desenvolvimento sem plano.” (FURTADO, 1953, p. 15). O autor argumenta que a experiência histórica latino-americana é prova incontestável de que o desenvolvimento sem plano é fonte importante das tensões sociais, incluindo aí as próprias tendências inflacionárias. Ele finaliza esse raciocínio defendendo a necessidade da programação do desenvolvimento econômico, nos termos propostos pela CEPAL: “não vejo como se possam combater essas tendências sem determinar todos os fatores que entram no problema e sem acompanhar a ação de cada um deles, o que evidentemente exige uma orientação geral do processo econômico.” (FURTADO, 1953, p. 15).

As observações anteriores põem a claro, em consonância com o que já havia sido exposto por Celso Furtado nos seus escritos de juventude, o princípio segundo o qual não pode

¹²³ Nesse tipo de programação, esclarece Bulhões (1953a), “[...] o sistema de política de intervenção indireta do Estado assume papel importante e muito complexo, mas certamente menos difícil e provavelmente mais eficaz do que a intervenção direta de outros gêneros de programação.” (BULHÕES, 1953a, p. 11).

haver verdadeiro desenvolvimento sem algum grau de controle, orientação e coordenação do Estado sobre o processo econômico, abrangendo os processos de produção, distribuição e acumulação. E mais importante ainda: o ensaio supracitado nos transmite a ideia de que o processo de desenvolvimento exige que se estabeleça critérios e que se defina escalas de prioridades; que se execute ações disciplinadoras sobre o conjunto dos investimentos; e que se tenha um mínimo de controle sobre as decisões cruciais – ou macrodecisões, no sentido perrouxiano –, vale dizer, as decisões que comandam a vida econômica nacional, e que têm sua origem nas unidades dominantes ou centros de poder, que é o caso do Estado.

Conclui-se daí que a ação deliberada do Estado é indispensável para acelerar o processo de desenvolvimento capitalista nacional. Não apenas acelerar o desenvolvimento, mas, também, iniciá-lo, nos casos em que há estagnação, e discipliná-lo, naqueles em que o processo de desenvolvimento ocorre mediante enorme desperdício de recursos. Segundo os comentários de Furtado (1953), o papel do Estado não deveria limitar-se a criar uma “atmosfera favorável” aos investimentos privados mediante aceitação do princípio da espontaneidade do desenvolvimento, tal como preconizado por Bulhões (1953a). Em seu modo de ver, ao Estado caberia promover as transformações estruturais exigidas e delimitar os espaços dentro dos quais atuaria a classe dos empresários.

A ação organizada do Estado sobre a vida econômica da nação, orientando-a e coordenando-a com vistas a promover o seu desenvolvimento, tem no planejamento a sua melhor solução, conforme vimos no Capítulo 2 desta pesquisa. Que tipo de planejamento? Quais as suas características? Quais os procedimentos metodológicos necessários à sua elaboração? Essas questões formam o núcleo central do texto *A técnica do planejamento econômico*, preparado¹²⁴ no mesmo ano da conferência da CEPAL no Brasil. O autor principia esse texto fazendo referência ao grande interesse que o problema do planejamento econômico vinha despertando, especialmente, na primeira metade da década de 1950, que ficou marcada

¹²⁴ Esse artigo traz o conteúdo de uma conferência proferida por Celso Furtado na Escola de Sociologia e Política de São Paulo, em 19 de novembro de 1953. Foi publicado na Revista de Ciências Econômicas, São Paulo, v. 11, n. 70, p. 3-13, mar. 1954. Para os fins desta pesquisa, esse texto resulta ser particularmente importante, pois resume os procedimentos metodológicos da técnica de planejamento de inspiração cepalina, elaborada pela Divisão do Desenvolvimento Econômico da CEPAL, cuja direção vinha sendo exercida por Furtado desde a sua criação, em 1951. Neste sentido, o texto deve ser entendido como ponto de chegada após muitas reflexões sobre a natureza da programação do desenvolvimento econômico. Nesse texto, o autor sistematiza, pela primeira vez desde o seu ingresso na CEPAL, o seu pensamento em torno do problema do planejamento econômico. E é justamente aí que se encontra a relevância do texto: ele permite observar a evolução das ideias do autor referentes ao planejamento e à programação do desenvolvimento. Fala-se em evolução de ideias, pois acredita-se que a experiência do doutorado e os primeiros anos passados na CEPAL (1949-1953) exerceram forte influência sobre Furtado, levando-o a incorporar novos elementos ao seu esquema teórico-analítico, a reorientar a sua agenda de pesquisa e a aprofundar a sua visão anterior de planejamento, elaborada nos seus escritos de juventude, examinados no Capítulo 2 deste estudo.

pela preocupação crescente em torno do processo de desenvolvimento econômico e das possibilidades de programar o seu ritmo.

A fim de construir os seus argumentos a favor da necessidade da programação do desenvolvimento capitalista nacional, Furtado (1954b), em consonância com o ensaio examinado nos parágrafos anteriores, procura demonstrar que o desenvolvimento espontâneo apenas contribui para perpetuar o estado de pobreza relativa no qual se encontram as chamadas economias subdesenvolvidas. Do seu ponto de vista, o crescimento espontâneo é insuficiente para melhorar de forma relevante a posição relativa dessas economias num intervalo curto de tempo. A propósito disso, escreveu que “diante de raciocínios desse tipo, não podemos privar-nos de perguntar a nós mesmos se é possível acelerar o processo de crescimento. O planejamento é uma das respostas que os economistas encontram para essa pergunta.” (FURTADO, 1954b, p. 3).

Que tipo de planejamento? Quais os seus objetivos? Ao buscar respostas a essas questões, Furtado (1954b) avança na conceituação de planejamento, o que o leva a explicitar a sua concepção de planejamento, a qual guarda grande proximidade com a visão de planejamento presente nos escritos do quinquênio 1944-1948. No texto anteriormente citado, escrito quando Furtado dirigia o Grupo Misto BNDE-CEPAL, o tipo de planejamento concebido refere-se diretamente ao desenvolvimento econômico, quer dizer, planejar com vistas a lograr o desenvolvimento. Esse tipo de planejamento “[...] consiste, basicamente, na coordenação e intensificação das inversões e numa política encaminhada a lograr a racionalização do uso dos recursos humanos e materiais que a economia tem à sua disposição.” (FURTADO, 1954b, p. 3). Em outros termos, o planejamento para o desenvolvimento, no caso de uma economia subdesenvolvida, “[...] é uma questão de reorientação e intensificação do processo de formação de capital.” (FURTADO, 1954b, p. 8). É neste sentido que o autor afirma que a coordenação e programação dos investimentos é a espinha dorsal do planejamento.

O planejamento econômico pode servir a diversos fins, como mostra Furtado (1954b). Ele pode ser preparado tendo em vista alcançar a estabilidade do sistema econômico, tal como preconizado por Bulhões (1953a). Também é possível formulá-lo com o objetivo de reorientar o uso dos recursos econômicos para um fim específico, como a guerra. No entanto, o interesse do autor está no planejamento para o desenvolvimento, que traz, em si, o objetivo de lograr uma intensificação no uso dos recursos humanos e materiais disponíveis na economia. “Na verdade, os planejamentos para o desenvolvimento e para a guerra têm em comum a necessidade de exigir um maior esforço do sistema econômico, num caso para intensificar a formação de capital e noutro para aumentar a produção bélica.” (FURTADO, 1954b, p. 4).

Entre as características do planejamento econômico, destacadas por Furtado (1954b), merece especial atenção a que diz respeito à sua neutralidade. Em seu modo de ver, o planejamento é uma técnica social neutra. É neutra no sentido seguinte: “[...] tanto pode ser utilizada para reforçar como para debilitar a posição da empresa privada como elemento organizador do sistema produtivo.” (FURTADO, 1954b, p. 4). Neutralidade, neste caso, também significa que a coordenação e a orientação dos investimentos, que é a peça central do planejamento para o desenvolvimento, é perfeitamente compatível com a organização privada da produção. No seu primeiro volume memorialístico – *A fantasia organizada* –, Celso Furtado reitera sua crença na neutralidade da técnica de planificação¹²⁵, dizendo que: “inclinava-me a pensar que o instrumento da planificação é tão neutro quanto a técnica de *input-output*. Em todas as sociedades o governo intervém na economia: trata-se de dar maior eficiência a essa intervenção e torná-la transparente.” (FURTADO, 1997b, t. I, p. 244).

No restante de *A técnica do planejamento econômico*, Celso Furtado dedica-se ao esclarecimento dos procedimentos metodológicos necessários à elaboração do planejamento para o desenvolvimento. O ponto de partida desse planejamento resume-se na adoção do método de projeções gerais, que é um tipo de análise agregativa do processo econômico, realizada tendo em vista formar uma visão de conjunto das atividades econômicas. Nesta etapa da elaboração do programa geral de desenvolvimento, o objetivo é reunir um conjunto de dados prévios fundamentais, incluindo informações sobre a taxa de crescimento esperada, o volume de investimentos necessário, e os níveis requeridos de poupança interna ou de recursos externos.

Após analisar o que constitui, no seu entender, o mecanismo do desenvolvimento econômico, que permite fazer um diagnóstico da economia, o autor aborda os princípios técnicos ou os instrumentos analíticos que fundamentam a elaboração de um plano para acelerar esse desenvolvimento (formação de capital ou taxa de investimentos e a produtividade média do capital, também denominada de relação produto-capital). Com isso, elabora o que pode ser chamado de “esquema básico de um modelo de plano econômico” ou “esquema geral do planejamento”, tendo como ponto de referência a realidade brasileira. É no âmbito desse modelo que o autor discute a aceleração do crescimento e a estruturação do plano de

¹²⁵ Reproduz-se a seguir o debate que Furtado travava com o economista mexicano Juan Noyola Vázquez sobre esse tema: “Noyola era incrédulo com respeito a essa neutralidade. Eu o provocava dizendo: ‘Se os soviéticos soubessem mais economia, não teriam caído na armadilha da planificação centralizada’. Ele tirava os óculos pesados, como para defender-se de uma provocação. Eu desenvolvia o meu argumento: ‘É perfeitamente possível dirigir eficazmente uma economia sem pagar o preço da destruição do sistema de incentivos, o que é inevitável se se centralizam as decisões’. ‘Por esse caminho, você devolve o poder à burguesia’, ele retrucava. ‘Não estou discutindo o problema da organização social, e sim o da eficiência do sistema econômico. E o que prefere você: uma burguesia submetida ao controle social ou uma burocracia prepotente?’ E por aí seguiam as discussões, sem que pretendêssemos esgotar o assunto.” (FURTADO, 1997b, t. I, p. 244).

desenvolvimento. Diz ele: “aceito esse esquema geral, o que tem em si implícita uma política econômica, a elaboração do plano é um problema relativamente simples de aplicação das regras gerais da análise econômica.” (FURTADO, 1954b, p. 10).

Esse “esquema geral” ou “esquema básico de um modelo de plano econômico”, sintetizado no texto *A técnica do planejamento econômico*, serviu de base para o curso de treinamento em problemas do desenvolvimento econômico, realizado no mês de setembro de 1957, e que resultou na publicação do livro *Perspectivas da economia brasileira*¹²⁶, de 1958. Esse curso, realizado dois anos após o encerramento das atividades do Grupo Misto BNDE-CEPAL, constituiu mais uma tentativa de aplicação da técnica cepalina de planejamento à realidade brasileira. Nesse aspecto, pode-se afirmar, sem dúvida, que *Perspectivas da economia brasileira* está integralmente voltado à ação prática, conforme pode ser observado no excerto retirado do texto *Comentários às ‘Perspectivas da economia brasileira’*: “creio que a inovação desse ciclo de conferências estava em que eu discutia várias técnicas para passar da formulação geral do programa à ação prática, ou seja, à política de curto prazo”. (FURTADO, 2006, p. 180). Fica evidente, portanto, que a intenção do autor foi organizar um conjunto de orientações, com vistas a promover o desenvolvimento da economia brasileira, numa clara demonstração de que o próprio da ciência é produzir vias para a ação prática.

Não se trata de desenvolver, aqui, uma análise pormenorizada do conteúdo de cada conferência proferida por Furtado, o que, certamente, ultrapassaria os limites desta pesquisa. O propósito é, unicamente, destacar as reflexões do autor acerca da necessidade de uma política sistemática de desenvolvimento econômico, haja vista as fragilidades do chamado desenvolvimento espontâneo. Para esse propósito, é útil revelar, de antemão, um dos objetivos do autor, que perpassa todas as dez conferências, qual seja: mostrar a incapacidade de uma economia, como a brasileira, para manter, espontaneamente, uma taxa ótima de crescimento. Assim sendo, a mensagem principal dessas conferências pode ser resumida nos termos seguintes: a ação orientadora das inversões e corretora das estruturas econômicas, viabilizada por meio da programação do desenvolvimento via Estado, é uma condição fundamental para

¹²⁶ *Perspectivas da economia brasileira*, publicado, originalmente, em 1958, condensa uma série de dez conferências proferidas por Furtado durante um curso de treinamento em problemas do desenvolvimento, que tinha como objetivo formar especialistas em política de desenvolvimento. O ciclo de conferências, realizado pela CEPAL com a colaboração do BNDE, ocorreu na sede do banco, no Rio de Janeiro, durante o mês de setembro de 1957, ou seja, no mês que antecedeu a ida de Furtado para o *King’s College*, em Cambridge, para gozar de um ano sabático, no qual se dedicaria aos estudos do desenvolvimento e do subdesenvolvimento. Na primeira conferência, o autor apresenta o conjunto de objetivos a ser alcançado ao longo do curso: “[...] equacionar o problema do desenvolvimento da economia brasileira em sua etapa atual [fase na qual o país dava os primeiros passos de crescimento econômico autossustentado], analisar-lhe tendências fundamentais e, através da projeção dessas tendências, tentar identificar os principais fatores de entorpecimento que poderão reduzir o ritmo desse desenvolvimento nos próximos anos.” (FURTADO, 1958a, p. 3).

manter um ritmo ótimo de crescimento, durante um período prolongado, sem provocar desequilíbrios internos e externos. Neste contexto, vale explicitar o que Furtado chamou de objetivo central da programação:

O objetivo central da programação, na forma como a entendemos, consiste em criar as condições para que a economia mantenha um ritmo de desenvolvimento estável pelo menos tão intenso como aquele que ela é capaz de alcançar espontaneamente quando convergem condições muito favoráveis. (FURTADO, 1958a, p. 15).

O trecho citado demonstra que não basta que exista a iniciativa privada para que o progresso se realize. “Em condições espontâneas”, argumenta o autor, “esse crescimento tende a ser irregular e a acarretar fortes desequilíbrios”. (FURTADO, 1958a, p. 20). Nas conferências supracitadas, o autor busca evidenciar que tais desequilíbrios tendem a pressionar sobre a capacidade para importar, a criar capacidade ociosa, a reduzir a produtividade média do capital e a manter uma oferta de alimentos totalmente insuficiente. Daí deduz-se a necessidade da programação do desenvolvimento, para eliminar os elementos entorpecedores do crescimento. “Em outras palavras: pretendemos criar as condições para que o crescimento alcance e mantenha um ritmo ótimo.” (FURTADO, 1958a, p. 20). Mais à frente enfatiza que a programação do desenvolvimento, assentada¹²⁷ em amplo apoio social, é o instrumento fundamental para iniciar e acelerar o processo de desenvolvimento. Como diz o autor: “somente por esse modo é possível, numa economia subdesenvolvida, evitar os desequilíbrios setoriais ou pontos de estrangulamentos que provocam o desgaste de fatores que está na base da redução da produtividade.” (FURTADO, 1958a, p. 55). Em suma, tem-se que o objetivo estratégico da política de desenvolvimento deveria ser a prevenção dos referidos desequilíbrios.

Esse livro de Furtado reforça, ademais, o argumento, já presente no comentário do autor às críticas de Octávio Gouvêa de Bulhões ao trabalho da CEPAL, apresentado nos parágrafos anteriores, segundo o qual a estabilidade de preços é um objetivo legítimo a ser buscado, “mas que deve subordinar-se a outro mais amplo que é o desenvolvimento.” (FURTADO, 1958a, p. 99). A estabilidade é, tanto para Celso Furtado quanto para o pensamento cepalino, um meio pelo qual se busca lograr maior racionalidade nos processos econômicos. Assim sendo, não deve ser tratada como um fim em si mesma.

Outra importante questão abordada pelo autor relaciona-se com o problema das desigualdades regionais, tema de sua sétima conferência. Ao tratar desse assunto, Furtado

¹²⁷ Revela-se, aqui, a dimensão democrática do planejamento para o desenvolvimento apregoado por Furtado, cujos traços fundamentais, já presentes nos escritos de juventude, ganham contornos mais nítidos nos trabalhos da primeira metade da década de 1960, como se verá, logo mais, no Capítulo 4 deste estudo.

(1958a) mostra, pela primeira vez, como a política cambial praticada no Brasil estava contribuindo para transferir recursos do Nordeste, uma região pobre, para o Centro-Sul, que se encontrava em rápido processo de industrialização. Esse problema é discutido pelo autor partindo-se da seguinte evidência: “uma política bem concebida de programação do desenvolvimento tem que começar por reconhecer que a economia brasileira não é um sistema integrado.” (FURTADO, 1958a, p. 69). Do seu ponto de vista, essa falta de integração, que se expressa nas disparidades regionais, não se resolverá espontaneamente, devendo constituir uma preocupação central da política geral de desenvolvimento.

Outro artigo que foi lançado nesse ano traz uma abordagem mais pormenorizada do problema da programação do desenvolvimento capitalista nacional – *Fundamentos da programação econômica*.¹²⁸ O ponto de partida do autor é a constatação do seguinte princípio geral: “[...] toda política econômica tem implícita uma teoria econômica.” (FURTADO, 1958b, p. 39). Esse princípio aplica-se, perfeitamente, ao caso específico da programação do desenvolvimento, cujas orientações gerais derivam da teoria do desenvolvimento. Essa reflexão inicial tem o propósito de mostrar que, a partir da teoria do desenvolvimento, é possível derivar princípios normativos, isto é, guias para a ação prática.

Após essas observações preliminares, Furtado (1958b) passa a demonstrar que a política de programação do desenvolvimento econômico, ou, simplesmente, política de desenvolvimento, tem seus fundamentos na teoria do desenvolvimento. A importância desta última, conforme comenta o autor, está em fornecer várias hipóteses tendentes a explicar a realidade econômica, sem as quais a programação do desenvolvimento estaria praticamente inviabilizada. Em outros termos, é lícito dizer que a programação do desenvolvimento pressupõe o conhecimento dos processos e mecanismos econômicos. Nos termos do autor: “pretender interferir na economia sem uma visão de conjunto significa aumentar a desordem em um sistema que já está funcionando mal.” (FURTADO, 1958b, p. 44).

Além da visão de conjunto sobre os mecanismos econômicos, que inclui as interações estruturais entre as esferas produtiva e social, a eficácia de qualquer plano de desenvolvimento depende do grau de comando que tem o poder central – o Estado – sobre o sistema econômico.

¹²⁸ Publicado, originalmente, em *Econômica Brasileira*, v. 4, n. 1-2, p. 39-44, 1958. Além de uma pequena nota introdutória, o texto é constituído de outras duas seções. A primeira representa o esforço do autor em resumir o que denominou de “esquema da teoria do desenvolvimento”. A seção seguinte, que encerra o ensaio, conduz o leitor ao “esquema da política de desenvolvimento”. Ao longo do texto, o autor faz referência explícita ao livro *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, de John Maynard Keynes, e ao estudo “*Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*”, preparado pela CEPAL. Esse dado bibliográfico indica coerência e continuidade com respeito às influências teóricas que sustentam a maneira pela qual o autor concebe o papel do Estado no processo de desenvolvimento, conforme foi explicitado no Capítulo 1 desta tese.

Segundo Furtado (1958b), a viabilidade da programação do desenvolvimento é condicionada pelo grau de efetividade dos instrumentos de ação à disposição do Estado (controle do fluxo de poupança, absorção pelo sistema fiscal de parte da renda, orientação do crédito bancário ao setor privado, crédito público, etc.).

Mas, o que vem a ser essa programação do desenvolvimento? Essa política, conforme argumenta o autor, “[...] consiste numa série de medidas coordenadas tendentes a acelerar o ritmo do crescimento econômico.” (FURTADO, 1958b, p. 41). O conjunto de ações coordenadas a que o autor faz referência diz respeito, em primeiro lugar, ao esforço que se pretende exigir da sociedade em termos de geração de poupança, e, em segundo lugar, ao problema da distribuição social desse esforço. Somente após a solução dessas questões de caráter político é que tem início o trabalho de programação. Ao descrever a natureza desse trabalho, o autor resgata as ideias apresentadas no ensaio *A técnica do planejamento econômico*, conforme pode ser observado na seguinte passagem:

Esse trabalho [de programação] consiste fundamentalmente em uma tentativa de previsão das modificações estruturais da procura, determinadas pelo próprio crescimento econômico, e num esforço de orientação das inversões para que a estrutura da oferta evolua em consonância com a evolução prevista da estrutura da procura de bens e serviços. Portanto, o núcleo central de um programa de desenvolvimento está constituído por uma política de inversões. (FURTADO, 1958b, p. 42).

A inovação desse ensaio está justamente na discussão dos critérios que deveriam orientar a política de inversões. Furtado (1958b) identifica três critérios possíveis: o primeiro refere-se à eliminação dos pontos de estrangulamento, que surgem em setores estratégicos (transportes, energia, indústrias básicas, setor externo); o segundo relaciona-se com a identificação dos pontos de germinação, quer dizer, setores da atividade econômica capazes de exercer uma ação dinâmica sobre o conjunto; além desses critérios de ordem geral – pontos de estrangulamento e pontos de germinação – há ainda os de ordem estritamente econômica, baseados em previsões da rentabilidade de cada projeto. Esse último critério apresenta sérias dificuldades, especialmente quando se procura aplicar o conceito de rentabilidade a diferentes estruturas econômicas – desenvolvidas e subdesenvolvidas. Para contornar tais dificuldades é que se elaborou, inclusive pela CEPAL, as técnicas de programação global. Essas técnicas baseiam-se na análise econômica aplicada às projeções, permitindo “[...] definir o volume aproximado de inversões para cada setor da atividade produtiva.” (FURTADO, 1958b, p. 44). Em razão dessas dificuldades, “[...] tem-se feito um grande esforço para medir a produtividade

social de um projeto, isto é, a contribuição desse projeto para aumentar a renda nacional.” (FURTADO, 1958b, p. 43).

Furtado, ainda ancorado na tese de que o desenvolvimento capitalista nacional exige a participação efetiva do Estado, publicou, em 1956, o texto *Setor privado e poupança*.¹²⁹ Nessa pequena nota, Furtado (1956b) mostra que o crescimento da renda dos “setores capitalista e empresário” não é um mecanismo suficiente para acelerar o desenvolvimento. Para fundamentar seu argumento, o autor cita o rápido aumento da renda ocorrido no Brasil no período 1947-53, e que “[...] não se traduziu numa aceleração do processo acumulativo.” (FURTADO, 1956b, p. 100). Nesses anos de rápido crescimento sob o impulso de fatores externos muito favoráveis (melhoria da relação de preços do intercâmbio), observou-se uma tendência “[...] de redistribuição da renda em favor dos grupos de cima”, ao mesmo tempo em que “a propensão marginal a poupar se manteve igual à média.” (FURTADO, 1956b, p. 101). Constata-se, então, que a taxa de poupança não haja tendido a elevar-se com o crescimento da renda média.

Destarte, após constatar a insuficiência dos mecanismos espontâneos para provocar a aceleração do desenvolvimento, Celso Furtado preconiza uma política geral de desenvolvimento, colocando ênfase nas medidas sistemáticas e eficientes de política econômica, em especial, à ação fiscal destinada a incrementar a taxa de poupança. A respeito da importância dessa ação, o autor escreve que:

[...] uma oportunidade excepcionalmente favorável para acelerar o desenvolvimento pode perder-se se não intervêm oportunamente medidas de política fiscal adequadas. Se nos limitamos a olhar as ‘perspectivas do longo prazo’ jamais daremos o primeiro passo de uma política de desenvolvimento. (FURTADO, 1956b, p. 101-102).

Com o propósito de evitar leituras equivocadas dos textos analisados acima, é preciso deixar claro que, ao reconhecer a necessidade da ação organizada do Estado no processo de desenvolvimento capitalista, Furtado não está decretando o fim da iniciativa privada. Esse reconhecimento, diz ele, “[...] não implica em pessimismo com respeito ao papel que o setor privado deve desempenhar no desenvolvimento. A ação fiscal pode ter como objetivo central estimular a iniciativa privada, criar condições favoráveis ao seu fortalecimento etc.” (FURTADO, 1956b, p. 101). O que o autor busca preconizar nesse discurso é a

¹²⁹ Nessa nota, Furtado comenta a crítica de J. P. A. Magalhães (1927-2015) ao estudo preparado pelo Grupo Misto BNDE-CEPAL. A crítica de Magalhães, publicada em *Econômica Brasileira*, v. 2, n. 1, 1956, refere-se à interpretação do processo inflacionário brasileiro no pós-guerra realizada pelo Grupo Misto, e que constituía parte do *Esboço de um programa de desenvolvimento para a economia brasileira*, publicado em *Econômica Brasileira*, v. 1, n. 4, 1955. O comentário de Furtado foi publicado na mesma revista, v. 2, n. 2, 1956.

complementaridade entre o Estado e a iniciativa privada. Essa ação supletiva do Estado, poder-se-ia orientar, por exemplo, no sentido de suprir o setor privado com recursos de que carece em razão de sua baixa taxa de poupança, tal como o foi no caso da criação do BNDE.

O papel do Estado, especialmente nos chamados países subdesenvolvidos, constitui, entre outras coisas, parte importante do artigo *A análise marginalista e a teoria do subdesenvolvimento*, publicado, originalmente, em 1956.¹³⁰ Nesse artigo, no qual se faz referência explícita a Arthur Lewis, Simon Kuznets e Theodore Schultz, Celso Furtado elabora uma síntese-crítica em torno das categorias analíticas neoclássicas à luz da problemática do desenvolvimento econômico, em conformidade com outros trabalhos do autor dedicados à crítica das ideias sobre desenvolvimento econômico, com destaque especial para *A economia brasileira (Contribuição à análise do seu desenvolvimento)*¹³¹ (1954) e *A teoria do desenvolvimento na ciência econômica*¹³² (1955).

Furtado (1957) inicia o texto chamando a atenção para o crescente interesse teórico com respeito ao problema do subdesenvolvimento. Sendo esse um problema de pesquisa relativamente novo, o autor argumenta que o seu tratamento científico estava exigindo o abandono de algumas hipóteses já consagradas na ciência econômica, impondo, inclusive, a necessidade de renovação das técnicas de investigação e das categorias analíticas à disposição do economista. E aí encontram-se importantes entraves ao avanço da teoria do subdesenvolvimento, pois “[...] nas ciências sociais – nas quais inevitavelmente existe ampla faixa onde se racionalizam interesses ligados à estrutura social existente – as iniciativas renovadoras encontram maiores resistências.”¹³³ (FURTADO, 1957, p. 163).

À luz dessas considerações iniciais, o autor propõe-se a desvelar as limitações e as insuficiências da análise marginalista quando aplicada ao estudo das economias

¹³⁰ Publicado, pela primeira vez, sob o título “*El análisis marginal y la teoría del subdesarrollo*” em *El Trimestre Económico*, México, v. 23, n. 4, p. 438-447, out./dez. 1956. Nesta pesquisa, porém, utilizou-se a versão publicada em língua portuguesa, numa coletânea em homenagem a Eugênio Gudín. Ver Furtado (1957).

¹³¹ Ver nota 48.

¹³² Esse ensaio, publicado em *Revista de Ciências Econômicas*, v. 73, 1955, é uma reprodução da segunda seção do último capítulo do livro *A economia brasileira (Contribuição à análise do seu desenvolvimento)*. Ao longo do texto, Celso Furtado avalia, criticamente, as ideias sobre desenvolvimento econômico, desde a economia clássica (Adam Smith, David Ricardo, Thomas Robert Malthus, Jean Baptiste Say, John Stuart Mill), passando pelo pensamento neoclássico (Gustave Cassel e Alfred Marshall) e pela teoria do empresário (Joseph Alois Schumpeter e Knut Wicksell), e finaliza apresentando a teoria da “maturidade” econômica, de Alvin Hansen. Não há, nesse ensaio, nenhuma menção às contribuições de Karl Marx às ideias sobre desenvolvimento econômico.

¹³³ O autor ilustra a forte resistência à mudança que caracteriza as ciências sociais, inclusive a economia, contrastando-as com as chamadas ciências físicas: “o edifício duas vezes secular da mecânica newtoniana foi subvertido pela revolução relativista em uns poucos anos. Ora, no campo das ciências sociais, construções muito menos sólidas oferecem resistências desesperantes.” (FURTADO, 1957, p. 163). Não obstante a forte resistência à mudança, o autor demonstra certo otimismo em relação ao “esforço reconstrutor” que os economistas vinham realizando, desde, pelo menos, os anos de 1930.

subdesenvolvidas. A partir dessa crítica, Furtado (1957) busca formular hipóteses mais adequadas à compreensão das especificidades dos problemas do subdesenvolvimento. Essa proposta de trabalho visa, em síntese, transmitir a ideia segundo a qual o conhecimento econômico é histórico-relativo. Nesse sentido, pode-se afirmar que a intenção do autor é negar o sentido de universalidade do modelo marginalista; é colocar em dúvida a validade universal de suas conclusões. Daí a urgência do autor em localizar, histórico e espacialmente, o pensamento neoclássico, ao afirmar que “desde logo, convém não esquecer que a teoria marginalista se desenvolveu, a partir do último quartel do século passado [século XIX], com vista a explicar uma série de problemas que começavam a surgir em economias que iam alcançando a maturidade industrial.” (FURTADO, 1957, p. 166).

Para alcançar o objetivo proposto, Furtado (1957) apresenta, na primeira metade do texto, os principais elementos que formam o aparelho teórico-analítico marginalista, apresentados a seguir: teoria da autonomia; princípio da concorrência perfeita; hipótese de substituíbilidade de fatores de produção; lei dos rendimentos marginais decrescentes; ênfase microeconômica – análise centrada ao nível da empresa e do consumidor; teoria da distribuição da renda a partir da produtividade marginal dos fatores de produção; e existência de mecanismos automáticos tendentes a conduzir o sistema econômico à posição de equilíbrio de pleno emprego. Esse modelo, construído com base na observação de economias que alcançaram certo grau de homogeneidade tecnológica – isto é, sistemas cujos setores operam com níveis técnicos muito semelhantes entre si –, apresenta-se como inadequado e insuficiente quando aplicado às economias subdesenvolvidas, cujas características principais¹³⁴ – heterogeneidade tecnológica, inadequabilidade da estrutura da procura, oferta de trabalho completamente

¹³⁴ Como se vê, o texto que agora analisamos traz alguns elementos basilares da teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado, que terá ampla divulgação, a partir da publicação do livro *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, de 1961. A leitura de *A análise marginalista e a teoria do subdesenvolvimento* não deixa dúvidas quanto aos avanços substanciais que Furtado vinha realizando no esforço de teorização do subdesenvolvimento econômico. Os rudimentos de sua teoria do subdesenvolvimento também podem ser encontrados noutros textos da segunda metade do decênio 1950. Num texto de 1958, intitulado “*El desequilibrio externo en las economías subdesarrolladas*”, é possível encontrar alguns elementos teórico-conceituais que mais tarde ocupariam posição de destaque no seu sistema de pensamento. Visando demonstrar que o desequilíbrio crônico da balança de pagamentos dos países latino-americanos se devia, principalmente, ao desequilíbrio estrutural inerente aos seus processos de crescimento, Furtado (1958d) elabora um modelo teórico, a partir do seguinte conceito de subdesenvolvimento: “*parto del supuesto de que una economía debe considerarse subdesarrollada si la plena utilización del capital de que dispone no es una condición suficiente para la completa absorción de la fuerza de trabajo al nivel de productividad correspondiente a la tecnología que prevalezca en el momento.*” E acrescenta: “*este concepto es diferente del que se tiene de una economía atrasada.*” (FURTADO, 1958d, p. 233). Nesse esforço de conceituação, Furtado (1958d) chama a atenção para a falta de correspondência entre a tecnologia que essas economias assimilam, basicamente orientada para economizar mão de obra, e a disponibilidade relativa de fatores de produção. E mais: todo o raciocínio teórico-abstrato foi desenvolvido baseando-se na ideia de dualismo estrutural, peça fundamental da teoria do subdesenvolvimento furtadiana. A propósito disso, assevera: “[...] *las economías subdesarrolladas están constituidas por dos departamentos: uno desarrollado y otro atrasado.*” (FURTADO, 1958d, p. 233).

elástica e escassez relativa de capital – não cabem dentro das categorias fundamentais do referido modelo.

A inadequação da análise marginalista à realidade dos países subdesenvolvidos é claramente percebida quando se observa a estrutura econômica dos referidos países, caracterizada por distintos setores operando a níveis técnicos diversos – ou seja, economias fortemente marcadas pela heterogeneidade tecnológica. Nessas economias, conforme demonstra Furtado (1957), o fator capital é relativamente muito escasso, o que impede combiná-lo com quaisquer quantidades de trabalho. Em outras palavras, nesse tipo de estrutura econômica, a hipótese de substituíbilidade de fatores perde toda a validade e os termos do problema já não cabem dentro da análise neoclássica, sendo necessário abandoná-la e buscar noutras hipóteses os elementos básicos ao estudo do problema do subdesenvolvimento. O trecho abaixo mostra o que pensa o autor:

Quando se trata de um sistema econômico em que a tração humana coexiste amplamente com os veículos mecânicos, a enxada com o trator, o tear manual com o mecânico, uma teoria que traz implícita a hipótese da igualdade das produtividades marginais tem necessariamente de afastar-se muito da realidade. (FURTADO, 1957, p. 168).

Após mostrar as insuficiências da teoria marginalista quando aplicada às economias subdesenvolvidas, o foco da análise passa a incidir, prioritariamente, sobre outra problemática, resumida pelo autor na seguinte questão: “até que ponto as economias atualmente subdesenvolvidas repetem hoje a experiência das nações que iniciaram sua industrialização na primeira metade do século passado?” (FURTADO, 1957, p. 169). O autor argumenta que a trajetória das economias subdesenvolvidas, em termos de desenvolvimento, está longe de ser uma reprodução da experiência dos países que se industrializaram ao longo do século XIX. De acordo com Furtado (1957), as dificuldades enfrentadas pelos países subdesenvolvidos, em meados do século XX, são, comparativamente, muito mais adversas. São várias as razões para isso. Em primeiro lugar, é preciso mencionar a tecnologia, muito mais avançada relativamente ao que ocorreu às economias que se industrializaram no século XIX. Em segundo lugar, destaca-se a própria orientação da tecnologia, voltada a poupar mão de obra, o fator de produção por excelência abundante nos países subdesenvolvidos. Em terceiro lugar, tem-se o crescimento demográfico dos países subdesenvolvidos, que, em meados do século passado, segundo Furtado (1957), era mais intenso do que o dos países que se industrializaram no século XIX. Esse último fator, quando contraposto à orientação tecnológica predominante, leva-nos a concluir que o

processo de absorção dos excedentes populacionais nos países subdesenvolvidos é mais lento do que foi no século XIX.

Além das dificuldades apontadas, Furtado (1957) identifica alguns inconvenientes que surgem pelo lado da estrutura da procura, provocados pela tendência a uma distribuição desigual da renda nos países subdesenvolvidos. Em consequência dessa tendência à concentração da renda, o mercado divide-se em dois compartimentos: 1) o setor de bens de consumo geral – aquele que pode produzir em grande escala beneficiando-se de rendimentos crescentes, mas que cresce, lentamente, em razão da estagnação dos salários reais; e 2) o setor de bens de consumo conspícuo, que é o mais dinâmico. “Ao dificultar a expansão das indústrias que mais se beneficiam de rendimentos crescentes, a estrutura da procura cria dificuldades ao processo de desenvolvimento.” (FURTADO, 1957, p. 173). Além disso, a expansão desproporcional da procura de bens suntuários é responsável por fortes pressões sobre o balanço de pagamentos, pois a “[...] oferta de bens de consumo requeridos pelos grupos de altas rendas não pode ser adequadamente alimentada senão por intermédio de importações.” (FURTADO, 1957, p. 173).

As observações anteriores põem a claro as forças inibitórias do processo de desenvolvimento das chamadas economias subdesenvolvidas. Como neutralizar a ação dessas forças bloqueadoras dos mecanismos do desenvolvimento?¹³⁵ A resposta de Furtado a essa

¹³⁵ Ao longo do presente capítulo fizemos várias referências ao mecanismo do desenvolvimento ou mecânica geral do processo econômico do desenvolvimento. Nos textos examinados, a ideia de mecanismo do desenvolvimento é concebida pelo autor à luz da análise econômica estrita. Isso está bem claro no capítulo final de *A economia brasileira (Contribuição à análise do seu desenvolvimento)*. Na primeira seção do referido capítulo, intitulada *O mecanismo do desenvolvimento*, que é uma versão reformulada do artigo *Formação de capital e desenvolvimento econômico*, publicado em 1952, o autor reconhece que a teoria do desenvolvimento “[...] não cabe, nos seus termos gerais, dentro das categorias da análise econômica.” (FURTADO, 1954a, p. 193). Não obstante essa insuficiência para explicar a dinâmica das mudanças sociais, o autor propõe-se a identificar as categorias da análise econômica que possuem algum grau de generalidade, do ponto de vista da explicação dos mecanismos gerais do processo de desenvolvimento econômico. O trecho apresentado a seguir sintetiza a explicação do processo de desenvolvimento elaborada por Celso Furtado: “à medida que cresce a produtividade aumenta a renda real social, isto é, a quantidade de bens e serviços à disposição da população. Por outro lado, o aumento das remunerações resultantes da elevação da renda real, provoca nos consumidores reações tendentes a modificar a estrutura da procura. Ocorre, assim, uma série de interações mediante as quais o aumento de produtividade faz crescer a renda real e o consequente aumento da procura faz com que se modifique a estrutura da produção.” (FURTADO, 1954a, p. 195). O autor segue mostrando que o aumento da produtividade do trabalho decorre, principalmente, da acumulação de capital. Assim, logra explicar o mecanismo do desenvolvimento nos limites do terreno estrito da análise econômica. O vocabulário predominante, ao longo do texto, ilustra a perspectiva utilizada, conforme se observa nas expressões seguintes: taxa de capitalização, acumulação de capital, produtividade do trabalho, produtividade do capital, renda real social, estrutura da procura, estrutura da produção. Essa maneira de interpretar o mecanismo do processo de desenvolvimento sofre, porém, importantes modificações nos escritos posteriores de Celso Furtado, quando o autor passa a observar tais mecanismos sob uma perspectiva mais ampla, abrangendo as interações entre as estruturas produtivas e as estruturas sociais/políticas/institucionais, superando, assim, a perspectiva economicista, que caracteriza os trabalhos preparados durante o interregno cepalino. Essa visão mais complexa do processo de desenvolvimento, que inclui outras dimensões, além da própria economia, será evidenciada no Capítulo 4 desta tese.

questão nos conduz diretamente à temática do Estado, vale dizer, ao papel do Estado no processo de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos. Do seu ponto de vista, o Estado é o “[...] fator que seguramente tem contribuído para neutralizar a ação depressiva das forças antes indicadas.” (FURTADO, 1957, p. 174). O autor cita três ações positivas do Estado, que estariam contribuindo para neutralizar a atuação dos referidos entraves. A primeira diz respeito à importância do Estado como fonte de emprego. A propósito disso, assevera: “a importância crescente do Estado como empregador tem contribuído para que a massa de salários aumente muito mais do que seria de esperar dadas as tendências à concentração da renda [...]” (FURTADO, 1957, p. 174). Essa massa de salários criada pelo Estado, ao crescer mais intensamente do que a renda global, estaria, segundo Furtado (1957), contribuindo para a formação do mercado interno, condição básica para o desenvolvimento capitalista nacional.

A segunda ação positiva refere-se ao papel do Estado no processo de formação de capital. A presença do Estado no esforço de capitalização é reivindicada, pois uma série de razões, inclusive as relacionadas à inadequabilidade da estrutura da procura, impedem que os países subdesenvolvidos alcancem, espontaneamente, uma taxa de investimento comparável às que conheceram os países que se industrializaram no século XIX. Mas não se limita ao processo de formação de capital e ao esforço de geração de emprego as ações positivas do Estado. “Criando uma massa crescente de salários, alimentados com impostos diretos de forma progressiva, os governos se constituíram em mecanismos corretores da tendência à concentração da renda.” (FURTADO, 1957, p. 175).

Nesse sentido, as observações finais de Furtado são bastante reveladoras quanto à importância do Estado na consecução do desenvolvimento nos países de economia subdesenvolvida:

Em conclusão, pode-se sugerir como hipótese para posteriores investigações que, ao contrário do que se supõe correntemente, o aumento da participação do setor público em geral e dos gastos correntes do Governo em particular, no dispêndio global dos atuais países subdesenvolvidos, tem sido fator altamente positivo do ponto de vista do desenvolvimento. (FURTADO, 1957, p. 175).

As ideias que vimos de apresentar foram reiteradas por Furtado numa entrevista¹³⁶ concedida a Humberto Quadros, na qual se aborda, entre outros temas, a questão da intervenção do Estado no processo de desenvolvimento econômico. Logo no início da entrevista, Celso

¹³⁶ A entrevista, concedida em agosto de 1958, foi publicada no periódico Última Hora, Rio de Janeiro, 30 de out. 1958. No ano seguinte, ela foi reproduzida na Seção de Documentos d’*El Trimestre Económico*, México, v. 26, n. 101, p. 136-140, jan./mar. 1959. É esta última versão que citamos nos parágrafos que se seguem.

Furtado argumenta que a discussão em torno do tema de se deve ou não intervir o Estado no processo de desenvolvimento capitalista nacional é destituída de qualquer significado. Nas suas palavras: “*nadie podrá condenar en la actualidad la intervención del Estado en la vida económica del país.*” (FURTADO, 1959a, p. 136). Em seu modo de ver, a única discussão legítima é aquela que se refere à intensidade e alcance da intervenção do Estado. E sobre esse ponto não há consenso, conforme nos mostra o entrevistado: “*algunos piensan que la intervención debe limitarse al sector monetario y de cambios; otros conciben la intervención como orientadora y supletoria en el proceso de inversión, para no referirnos a aquellos que defienden la intervención en todos los sectores de la economía nacional.*” (FURTADO, 1959a, p. 136). As concepções de Furtado, conforme procuramos demonstrar ao longo deste capítulo, permitem-nos aproximá-lo dos que defendem a ação orientadora, coordenadora e complementar do Estado sobre o processo econômico capitalista.

Na sequência, o autor esforça-se para demonstrar que a maior participação do Estado no processo da vida econômica, observada em todas as partes, também se explica pela crescente demanda da coletividade por serviços públicos. Parece conveniente dizer que, nessa parte da entrevista, Celso Furtado procura associar o desenvolvimento do Estado às necessidades da sociedade e do mercado, quer dizer, busca entender o Estado a partir das relações entre oferta e demanda de suas funções.¹³⁷ Em suas palavras:

Por otra parte, la propia población exige del Estado una serie de servicios (salubridad, educación, lucha contra las calamidades – como la sequía, las inundaciones, etc. –) cuya realización concurre en el mercado de capitales, esto es, en el mercado de recursos para inversiones. Existe, por lo tanto, una responsabilidad del Poder Público en lo que se refiere a proporcionar mejores condiciones de vida a la comunidad, responsabilidad que lleva al Estado a ocupar un margen cada vez mayor en el proceso de la formación del capital. Por eso es por lo que la participación del Estado moderno en el producto nacional ha ido aumentando en todas partes. (FURTADO, 1959a, p. 136).

Para finalizar o exame do conteúdo da entrevista, e antes de tentar uma síntese das ideias que vimos de apresentar, destaca-se a análise do autor acerca do problema do financiamento do processo de desenvolvimento econômico. Neste particular, ao referir-se diretamente ao caso brasileiro, Furtado (1959a) defende que o Estado deveria “[...] buscar

¹³⁷ Essa hipótese será melhor trabalhada no Capítulo 4 desta pesquisa, que, entre outras coisas, visa mostrar que os escritos de Celso Furtado publicados na primeira metade da década de 1960, em específico, o livro *Dialética do desenvolvimento* (1964), reúnem indícios suficientes para conceber o Estado como sendo, principalmente, a resultante de processos históricos e de forças sociais. Uma vez que esses “processos” e “forças” são distintos, tratando-se de países desenvolvidos ou subdesenvolvidos, explica-se a diversidade de formas que o Estado tende a assumir em diferentes estruturas econômicas e sociais. Ademais, tal diversidade também explicaria o grau de efetividade da ação do Estado na luta pelo desenvolvimento.

recursos para este financiamiento en una política tributaria justa, adecuada y eficiente, distinta por tanto a la que hoy existe en el Brasil.” (FURTADO, 1959a, p. 137). Vê-se que o autor ressalta a necessidade de uma reforma do sistema fiscal brasileiro, para lograr-se uma distribuição mais racional da carga tributária. “*La incidencia de los impuestos debe recaer con más fuerza en las clases que disfrutan de un consumo mayor [...]. [...] aplicar un criterio altamente discriminatorio sobre los productos de consumo preferente de las personas ricas, como objetos de lujo [...]*” (FURTADO, 1959a, p. 137). Para o autor, esse seria um meio adequado de financiamento econômico para o país, além de constituir-se numa fonte de recursos não inflacionária. Ademais, entre os diversos meios e formas que o país deveria levar à prática para acelerar o desenvolvimento econômico nacional, Furtado (1959a) se refere à importância que tem a poupança privada. A esse respeito, afirmou: “*la forma más inteligente para financiar el desarrollo económico del país consiste en ofrecer incentivos, al ahorro privado, orientándolo hacia las actividades más productivas.*” (FURTADO, 1959a, p. 140).

Após esse esforço de leitura, chega-se ao ponto em que algumas conclusões são possíveis e necessárias. O primeiro aspecto que merece a nossa melhor atenção diz respeito à maneira pela qual Celso Furtado percebe a função do Estado nas economias capitalistas desenvolvidas e subdesenvolvidas. Do mesmo modo que nos escritos de juventude, o Estado é retratado como sujeito da transformação social e da construção nacional, que encontra na técnica de planejamento a sua melhor expressão. Observa-se, portanto, clara continuidade – isto é, ausência de rupturas – na forma como o autor concebe o papel do Estado nas economias e sociedades capitalistas. Predomina, uma vez mais, a concepção do Estado como agente indutor do desenvolvimento. Conclui-se daí que Celso Furtado reproduz, nos textos preparados no interregno cepalino, a concepção de Estado desenvolvida nos escritos de juventude, examinados no capítulo anterior, e que passaremos a qualificar de *concepção originária de Estado*.

No tocante à temática do Estado, a originalidade ou ineditismo dos trabalhos publicados no interregno cepalino encontra-se na relação que o autor estabelece entre Estado e desenvolvimento, apenas marginalmente explorada nos escritos de juventude. Mais precisamente, o que singulariza a produção intelectual furtadiana do decênio 1950, no que concerne ao objeto de estudo da presente tese, é a ênfase na ação organizada do Estado no processo de desenvolvimento capitalista nacional. Além de apresentar traços genuinamente mannheimianos, relativos à necessidade da planificação no esforço de reconstrução da sociedade como um todo, as análises de Celso Furtado acerca do papel do Estado no processo de desenvolvimento revelaram uma forte inspiração cepalino-keynesiana e perrouxiana. Em perfeita sintonia com essas matrizes teóricas, os escritos furtadianos que vimos de analisar

transmitiram verdadeiro otimismo quanto à capacidade do Estado em promover a superação do círculo vicioso do subdesenvolvimento econômico e em levar adiante o esforço de construção nacional.

Os trabalhos examinados neste capítulo colocaram em evidência, mais uma vez, a centralidade do Estado e do planejamento no sistema de pensamento de Celso Furtado. Não constitui nenhum exagero, como já se observou nos capítulos anteriores, afirmar que o Estado é uma onipresença nas reflexões de Furtado, realçado em todos os seus escritos, incluindo livros, artigos acadêmicos, ensaios, resenhas, notas, comentários e conferências. Não obstante essa ubiquidade, o Estado, em nenhum momento, se constituiu – pelo menos nos textos até aqui analisados – em objeto de tratamento teórico-conceitual aprofundado. Em nosso esforço de pesquisa, não encontramos nenhum capítulo, nem mesmo um único parágrafo, dedicado, exclusivamente, à discussão teórico-conceitual de Estado, sobressaindo, nesse aspecto, o silêncio. Assim sendo, defendemos que o Estado é uma *presença-ausente* na obra de Celso Furtado que vimos de escabichar, quer dizer, constitui um elemento sempre reivindicado pelo autor, ocupando posição de relevo em seu sistema de pensamento, mas que não chega a transformar-se em objeto de investigação teórico-conceitual, prevalecendo, por conseguinte, as perspectivas instrumental e funcional-pragmática de Estado.

Nos trabalhos de Celso Furtado até aqui apreciados, conforme já se indicou, não há nenhuma preocupação em abordar, teoricamente, o Estado, ou seja, inexistiu qualquer tentativa de formulação de uma teoria geral do Estado, que levasse em consideração sua gênese, formação, estrutura e evolução. Nos trabalhos anteriormente citados, o autor priorizou somente os aspectos relativos às funções e finalidades do Estado. Essa ausência de discussão teórico-conceitual em torno da questão do Estado não é uma falha do aparato teórico-analítico furtadiano, nem fruto de alheamento por parte do autor. Pelo contrário, defende-se que essa ausência está coerentemente relacionada com os seus propósitos de intelectual reformista e homem público a serviço da (n)ação.

Para os propósitos do autor, condensáveis no desejo de encontrar novos caminhos de acesso ao verdadeiro desenvolvimento, a discussão teórico-conceitual de Estado, pelo menos nos trabalhos até aqui escrutinados, revelou-se completamente desnecessária, despossuída de qualquer utilidade, sendo suficiente limitar-se à análise das funções a serem desempenhadas pelo Estado no processo de desenvolvimento capitalista. Isso explica, ou ajuda a explicar, o porquê dos escritos furtadianos do interregno cepalino, no que respeita à temática do Estado, terem se voltado, exclusivamente, à análise do papel ou função do Estado no processo econômico capitalista. Nesses escritos, o objetivo do autor nunca foi o de conceber teoricamente

o Estado, mas, tão somente, inseri-lo na discussão como elemento indispensável na busca pelo desenvolvimento. Essa orientação justifica, de resto, o esforço de Furtado para avançar a compreensão da natureza da técnica de programação, que é o instrumento à disposição do Estado na luta contra a armadilha histórica do subdesenvolvimento. Neste particular, é lícito dizer que os trabalhos publicados no interregno cepalino constituem um verdadeiro avanço no que se refere à conceituação de planejamento, em particular, daquele voltado para o desenvolvimento.

Ademais, cumpre observar que, assim como nos escritos de juventude, Celso Furtado não apresenta nenhuma preocupação quanto à distinção conceitual entre Estado e governo, empregando-os como se fossem sinônimos. Estado, governo, poder público e setor público são tratados pelo autor como termos perfeitamente intercambiáveis. Todas essas expressões são usadas para referir-se à existência de um poder central ou organismo central – responsável pelas macrodecisões à la Perroux – capaz de promover o desenvolvimento capitalista nacional, por meio do planejamento ou técnica de programação. Essa falta de rigor conceitual deriva, presumimos, das mesmas razões explicitadas no parágrafo anterior.

Conforme mostramos no decorrer deste capítulo, a mensagem central presente nos trabalhos do período 1949-1958 é a de crítica ao *laissez-faire*, em matéria de desenvolvimento econômico. Há nesses escritos de Furtado um esforço incansável no sentido de combater a tese, segundo a qual o “espírito de iniciativa” e as “forças dinâmicas da sociedade liberal” são suficientes, numa economia subdesenvolvida, para desencadear o verdadeiro processo de desenvolvimento. Ao rejeitar a ideia de desenvolvimento espontâneo, Celso Furtado passa a argumentar que não pode haver verdadeiro desenvolvimento sem algum grau de controle, orientação e coordenação do processo econômico. Em linha com o pensamento cepalino, os textos supramencionados revelaram uma nova visão do desenvolvimento – a do desenvolvimento programado –, fruto da vontade política, e não algo que acontece independentemente do que almejam as nações.

A discussão do papel do Estado no processo de desenvolvimento nacional exige, conforme demonstramos acima, que abandonemos, em primeiro lugar, a ideia segundo a qual o desenvolvimento é simples resultado das ditas forças que operam, espontaneamente, nos mercados. Requer, além disso, que reconheçamos a inaptidão do pensamento econômico baseado na filosofia liberal do *laissez-faire* em captar os problemas do desenvolvimento e do subdesenvolvimento. Esse pensamento, em especial a vertente marginalista, edificou-se, segundo demonstrado por Celso Furtado, tendo como estrutura, elementos que são estranhos às questões relativas ao desenvolvimento econômico, são eles: mecanismos autocorretores,

equilíbrio geral, tendência automática ao equilíbrio, e mercado como um conjunto de forças auto reguladoras. Em clara oposição com essa visão do desenvolvimento, o autor, nos vários textos examinados neste capítulo, defende, insistentemente, que somente a ação consciente e deliberada do Estado poderá levar adiante o verdadeiro desenvolvimento. Caberia ao Estado, portanto, funções substantivas na orientação do processo de desenvolvimento nacional.

Nos textos examinados, Celso Furtado, em consonância com o pensamento de Karl Mannheim, busca decretar o fim do *laissez-faire* em matéria de desenvolvimento e esforça-se para demonstrar a necessidade de ação econômica planejada, em particular nas chamadas economias subdesenvolvidas. Cabe, pois, concluir que o verdadeiro desenvolvimento, não tendo nada de espontâneo, exige que se determine critérios e que se defina escalas de prioridades; que se estabeleça ações orientadoras e coordenadoras sobre o processo econômico; que se execute ações disciplinadoras sobre o conjunto dos investimentos; e que se tenha um mínimo de controle sobre as macrodecisões, que são responsáveis pelos destinos da nação, conforme se viu no Capítulo 1 deste estudo. É preciso reiterar-se que, em todo esse processo, o Estado assume o papel de protagonista. Em síntese, o Estado, além de prestador de serviços à população, constitui-se em dispositivo de ação para a transformação das estruturas econômicas, em especial, aquelas que inibem a dinâmica social; o Estado é entendido como o promotor do desenvolvimento econômico, vale dizer, suas ações dever-se-iam orientar visando alcançar o máximo de bem-estar social e a rápida melhoria nas condições de vida do povo.

Assim sendo, um caminho se apresenta à ação política, qual seja a consecução do crescimento econômico e da modernização social, mediante modificações no processo de organização da produção que tornem possível racionalizar a assimilação das novas técnicas em função do interesse social. Como essas modificações deverão estar orientadas no sentido da adoção de uma efetiva planificação, a diretriz básica de uma política de desenvolvimento terá que ser o abandono de todas as formas de *laissez-faire*. Trata-se, por conseguinte, de modificações profundas, decorrentes de uma redefinição das funções do Estado, que somente poderá realizar-se com o apoio de movimentos políticos de grande amplitude, capazes de alterar as bases das estruturas de poder.

Dessa forma, compreende-se que não pode haver desenvolvimento capitalista nacional sem a gestão do Estado, e que o processo de desenvolvimento só pode efetivar-se através de um esforço de planejamento global da economia. Em resumo, os textos perscrutados mostraram, claramente, que a ação do Estado, orientadora e coordenadora do processo econômico e corretora das estruturas econômicas, é condição *sine qua non* tanto para a promoção do desenvolvimento quanto para a luta contra o círculo vicioso do

subdesenvolvimento econômico. Percebe-se, pois, que um dos propósitos do autor nos textos publicados no interregno cepalino, foi, justamente, chamar a atenção para o papel imprescindível do Estado no processo de desenvolvimento capitalista nacional.

No próximo capítulo desta tese, serão analisados os escritos de Celso Furtado preparados entre o seu retorno efetivo ao Brasil, depois de dedicar-se por quase uma década à CEPAL, e o seu exílio, imposto pelo Ato Institucional n. 1, de 09 de abril de 1964, que cassou seus direitos políticos por dez anos. Para tanto, as questões que nortearão esta pesquisa são as seguintes: as perspectivas instrumental e funcional-pragmática de Estado, que permeiam os escritos de juventude e os trabalhos do interregno cepalino, também se fazem presentes na produção intelectual posterior do autor? O Estado subsiste como presença-ausente? Em outros termos, a ausência de aprofundamento teórico-conceitual de Estado perdura como característica da produção intelectual de Celso Furtado? Caso persista enquanto característica da obra do autor, como justificá-la? Quais razões explicariam essa presença-ausente? Haveria outras preocupações mais prementes? Qual a função do Estado-planejador na teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado?

CAPÍTULO 4

DESENVOLVIMENTO, SUBDESENVOLVIMENTO E ESTADO

[...] o subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas modernas. É, em si, um processo particular, resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas.
(Celso Furtado, “Desenvolvimento e subdesenvolvimento”, 1961).

Nenhuma tarefa é mais urgente, neste país, do que a de aparelhar o Estado para a luta pelo desenvolvimento. De organização quase exclusivamente destinada a prestar serviços, o Estado está evoluindo para um dispositivo de ação com a responsabilidade de transformar a estrutura econômica.
(Celso Furtado, “Subdesenvolvimento e Estado democrático”, 1962).

A mim me acusam seguidamente de ‘estatizante’, o que de alguma maneira tem fundamento. Cedo cheguei à conclusão de que o subdesenvolvimento não é uma fase a ser superada naturalmente, e sim uma deformação estrutural a ser corrigida. E essa correção implica um processo político que a sociedade somente pode realizar por meio do Estado. Este é apenas um instrumento, e a sociedade é que decide como e com que fim utilizá-lo, consciente de que sem ele estará desarmada.
(Celso Furtado, “Os ares do mundo”, 1991).

Este capítulo abarca os escritos de Celso Furtado publicados entre o seu retorno ao Brasil, após um ano como pesquisador na Universidade de Cambridge, Inglaterra, e o golpe militar de abril de 1964, que cassou seus direitos políticos por dez anos, afastando-o da luta política contra as estruturas sociais iníquas, vale dizer, contra o subdesenvolvimento. Mais precisamente, o presente capítulo centra-se nas publicações alusivas ao sexênio entre 1959-1964 – doravante *interlúdio nordestino*¹³⁸ –, incluindo livros, artigos acadêmicos e documentos diversos. Além de *Formação econômica do Brasil*, obra mais conhecida do autor, escrita no King’s College e publicada no início de 1959, o ex-funcionário das Nações Unidas preparou outros seis livros, quais sejam: *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste* (1959); *A Operação Nordeste* (1959); *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (1961); *Subdesenvolvimento e Estado democrático* (1962); *A pré-revolução brasileira* (1962); e *Dialética do desenvolvimento* (1964). Entre os artigos acadêmicos e os documentos diversos, destacam-se: *Discurso na cerimônia de instalação da Operação Nordeste* (1959); *Industrialização e inflação* (1960); *Discurso de posse na SUDENE* (1960); *Política econômica e reformas de base* (1962); *Reflexões sobre a pré-revolução brasileira* (1962); *A luta pelo*

¹³⁸ Esse período coincide com o segundo momento de Celso Furtado como economista, quando suas atividades se orientaram fundamentalmente à área do Nordeste. Durante grande parte do período citado, ele manteve-se no exercício do cargo de diretor superintendente da SUDENE. É por essa razão que qualificamos esses anos de *interlúdio nordestino*.

Nordeste e a estratégia da SUDENE (1962); “*Manifesto*” *das forças progressistas* (1962); *Discurso de posse no Ministério do Planejamento* (1962); *O Plano Trienal e o desenvolvimento* (1962); *A Aliança para o Progresso e a realidade latino-americana* (1963).

Trata-se de obra intelectual preparada no segundo momento de Furtado como cientista social e analista técnico, principalmente na qualidade de economista, durante o qual suas atividades ganharam dimensões prioritariamente nacionais, voltando-se, sobretudo, para o problema das desigualdades regionais, em particular o da região Nordeste. Nessa importante fase da trajetória do economista brasileiro, a articulação entre pensamento e ação – tema explorado amplamente no primeiro capítulo desta tese – atinge verdadeiro fastígio. Nos anos aqui considerados, os sentimentos de otimismo, euforia e confiança são preponderantes¹³⁹, especialmente quando se considera a oportunidade histórica que se apresentava, qual seja: a de mover-se do plano das ideias à esfera da ação política, com vistas a abrir novos caminhos de acesso ao desenvolvimento econômico. Nesse segundo período de atividades de Furtado como economista, razão e ação combinam-se numa autêntica batalha contra poderosas forças conservadoras, cujos interesses estavam orientados para preservar as estruturas sociais e econômicas inibidoras do desenvolvimento e mantenedoras do *status quo*. Nesse particular, escreveu: “[...] um caso típico de luta pelo desenvolvimento levada adiante com o apoio e o entusiasmo da juventude e do povo em geral, em conflito com grupos de privilegiados, mas em ambiente democrático de diálogo aberto e de afirmações sem ambiguidades.” (FURTADO, 1963, p. 33).

Os parágrafos que seguem formam uma espécie de *pródromo*, escrito com o objetivo de rememorar a experiência prática de planejamento de Celso Furtado à frente dos centros de decisão da vida econômica nacional.¹⁴⁰ Em outros termos, pretende-se explicitar a ação concreta do autor nos anos de mais intensa atividade político-administrativa de sua trajetória de intelectual reformista e homem da *práxis*, para quem o conhecimento era instrumento de ação. Esse esforço – qual seja o de revisitar a ação concreta de Furtado junto aos centros nacionais de decisão – é tido como fundamental para os fins almejados no presente capítulo, pois acredita-se que tal experiência permitiu que o autor conhecesse de perto o alcance e os limites da ação do Estado numa formação capitalista subdesenvolvida. Ademais, defende-se que a referida ação

¹³⁹ A própria linguagem utilizada nos escritos do interlúdio nordestino é reveladora do sentimento de esperança então predominante. A recorrência de expressões como “individualização”, “autonomia”, “autodeterminação”, “modificação estrutural”, “autodirigir-nos”, “responsabilidade”, “corresponsabilidade”; “intranquilidade”; “tomada de consciência”, “ação” e “confiança” ilustra perfeitamente o estado de otimismo que imperava naquele contexto histórico, e que o autor deixou transparecer em seus trabalhos.

¹⁴⁰ Sobre as atividades desempenhadas por Celso Furtado no período que estamos analisando, consultar, em particular, Freire d’Aguiar (2009, 2011) e Lima (2011).

concreta deixou marcas profundas sobre a maneira como o autor passou a conceber o Estado e o planejamento nas economias e sociedades capitalistas, especialmente nas chamadas estruturas subdesenvolvidas.

Como se verá, logo mais, neste pródromo, Celso Furtado ocupou importantes cargos públicos durante três governos consecutivos – JK, Quadros e Goulart. Além de diretor de um banco de desenvolvimento, ele foi criador e o primeiro superintendente de um organismo de planejamento regional e ministro de Estado, comandando uma área estratégica – a do planejamento. No comando desses importantes organismos, Furtado assumiu uma tarefa ciclópica, qual seja a de reforçar e modernizar o capitalismo no Brasil. Na qualidade de técnico, mas sem jamais minimizar a importância da política, ele buscou, mediante o planejamento e a política de desenvolvimento, “civilizar” o capital, a fim de colocá-lo a serviço dos desígnios da sociedade nacional, subordinando-o à vontade da coletividade e às necessidades da nação. Seguiu, desse modo, os passos de Karl Mannheim, transformando-se num verdadeiro paladino da *(re)*construção social pela via reformista, ou seja, nos marcos da ordem social burguesa. Em outras palavras, encetou uma luta em prol ao capitalismo planejado, procurando, dessa maneira, evidenciar o caráter antissocial e anti-humano do chamado ‘capitalismo sem controle’. Essa tarefa, não tendo nada de elementar, adquiriu a forma de uma verdadeira batalha, pois contrariava interesses e contestava estruturas de poder historicamente constituídas, avessas a quaisquer mutações na organização social e no sistema econômico vigentes.

No interlúdio nordestino, além de dedicar-se à produção de ideias, orientada principalmente para a teorização das especificidades das estruturas econômicas subdesenvolvidas, tema que será abordado na Seção 4.1, o lúcido analista brasileiro integrou, conforme já dissemos acima, alguns dos principais centros de decisão da vida econômica nacional. Ao atuar diretamente no plano da política econômica, o referido economista teve a rara oportunidade histórica de enfrentar o problema nordestino e de estabelecer diretrizes visando à consecução do desenvolvimento capitalista nacional. E o fez através da técnica de planejamento, numa época em que o país parecia conquistar a autodeterminação na esfera econômica, isto é, num momento em que os centros de decisão do país estavam sendo internalizados, tornando possível, então, superar a situação de economia reflexa ou, como o próprio autor gostava de dizer, sobrepujar o ‘módulo colonial da economia exportadora de produtos primários’, dentro do qual a economia brasileira se havia historicamente expandido. Ao escrever sobre o alcance dessas modificações estruturais, responsáveis pela crescente individualização, diferenciação e autonomia do “sistema econômico nacional”, o autor afirmou, enfático: “[...] hoje estamos em condições de tomar as decisões mais fundamentais concernentes

à atividade econômica do país.” (FURTADO, 1962a, p. 10). Em seguida, completa que [...] o mais grave não é que podemos autodirigir-nos, e sim que não nos resta outra saída senão fazê-lo.” (FURTADO, 1962a, p. 10). Por conseguinte, “[...] é dever de qualquer governo deste país fazer do desenvolvimento o seu magno objetivo.” (FURTADO, 1962a, p. 26).

Nesse período, enquanto o país parecia conquistar a autonomia de decisões no plano da política econômica – isto é, graus de liberdade maiores para influir sobre o destino da nacionalidade –, o planejamento, visto como técnica social, ascendia à posição de instrumento principal do desenvolvimento capitalista nacional. A título de ilustração, bastaria citar a criação, no segundo semestre de 1962, do Ministério Extraordinário do Planejamento, cujo comando ficou sob a responsabilidade de Celso Furtado, que, entre outras atividades, procurou transformar o planejamento em uma disciplina básica de governar e administrar. Além desse fato – o da importância declarada da técnica de planejamento –, outro aspecto estreitamente relacionado ao planejamento também marcaria presença nos discursos e planos de governo no interlúdio que estamos analisando, qual seja o das reformas de base, consideradas indispensáveis à superação do subdesenvolvimento, como se verá, logo mais, nas seções que organizam este capítulo.

Como se sabe, após renunciar a seu cargo na CEPAL, Celso Furtado foi nomeado diretor do BNDE, dedicando-se com exclusividade ao Nordeste brasileiro – a mais importante ‘área problema’¹⁴¹ de todo o hemisfério ocidental. No BNDE, Furtado foi designado supervisor do GTDN, criado pelo presidente Juscelino Kubitschek com o propósito de estudar novas ações para o Nordeste. O resultado dessa intervenção no GTDN, que vinha sendo chefiado por Aluísio Campos, foi o documento intitulado *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*¹⁴², que serviu de base à nova política do governo federal para a região nordestina, chamada de Operação Nordeste. Estavam lançadas, pois, as bases do plano de ação que tinha por objetivo “[...] integrar o Nordeste na corrente do desenvolvimento nacional.” (FURTADO, 2009b, p. 81).

¹⁴¹ Essa expressão foi usada por Celso Furtado no discurso pronunciado na instalação da Operação Nordeste, em 17 de fevereiro de 1959, no Palácio do Catete, Rio de Janeiro. Ver Furtado (2009b).

¹⁴² O documento básico da Operação Nordeste, conhecido por “estudo do GTDN”, foi elaborado em torno de dois eixos principais: um diagnóstico do problema econômico do Nordeste e um esboço de plano de ação. Esses dois tópicos centrais formam as quatro seções do documento, relacionadas a seguir: I) O Nordeste na economia brasileira; II) Elementos dinâmicos da economia do Nordeste; III) Aspectos econômicos do problema das secas; e IV) Plano de ação. Na quarta seção, apresenta-se uma proposta de planejamento para a região nordestina, que compreende um conjunto de quatro diretrizes básicas: a) industrialização do Nordeste; b) reorganização da economia da região semiárida, tornando-a resistente e mais adaptada às secas; c) transformação da economia agrícola da faixa úmida, contribuindo para resolver o problema da insuficiência da oferta de alimentos; e d) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste em direção ao Maranhão e ao norte goiano, com vistas a diminuir o desequilíbrio entre os fatores mão de obra e terra. Ver GTDN (2009).

Mas, como executar essa nova diretriz de política sem aparelhar devidamente o Estado? Essa é a razão de ser da SUDENE, criada “[...] com o duplo objetivo de dar ao governo um instrumento que o capacite a formular uma política de desenvolvimento para o Nordeste e, ao mesmo tempo, o habilite a modificar a estrutura administrativa em função dos novos objetivos.” (FURTADO, 1959c, p. 18). A instalação desse órgão executivo, inaugurou uma nova concepção do “fazer política” e do “fazer administrativo” no Brasil. Mais importante ainda, introduziu “[...] formas mais racionais de intervenção do Estado na esfera econômica.” (FURTADO, 1997, t. II, p. 133). A lei que instituiu a SUDENE, conforme argumentou Celso Furtado no discurso¹⁴³ de posse como superintendente dessa agência, assumiu a forma de autêntica reforma nos planos político, econômico e administrativo.

No plano político, a lei supracitada engendrou um tipo de relação entre os governos federal e estaduais até então inexistente no Brasil, promovendo uma reestruturação no próprio sistema federativo brasileiro¹⁴⁴. Com efeito, a Lei da SUDENE “[...] criou um mecanismo de entendimento à base da discussão aberta e do confronto de critérios.” (FURTADO, 2009c, p. 166). Tal mecanismo representou, sem dúvida, verdadeiro aperfeiçoamento das instituições democráticas na região, contribuindo, ademais, para afastar a luta em prol ao desenvolvimento do Nordeste da pressão de grupos locais e das fricções da luta político-partidária. “Assim foi possível manter uma continuidade na ação da SUDENE, com o mesmo superintendente, durante os governos Kubitschek, Quadros e Goulart, embora cada um desses presidentes pertencesse a um partido diferente.” (FURTADO, 2009e, p. 181). No campo econômico, a referida lei logrou aparelhar o Estado para o exercício de suas novas funções como instrumento indutor do desenvolvimento. “Com a criação da SUDENE, o governo federal equipou-se para formular a sua política de desenvolvimento no Nordeste, dentro de diretrizes unificadas.” (FURTADO,

¹⁴³ Ver Furtado (2009c).

¹⁴⁴ No segundo volume do tríptico autobiográfico de Celso Furtado – *A fantasia desfeita* –, o autor coloca em relevo essa novidade trazida pela Lei da SUDENE: “o que estávamos programando tinha o alcance de uma reforma constitucional, porquanto nosso sistema federativo estabelece nítida separação entre instâncias federal e estadual de governo. [...]. Era necessário encontrar uma maneira de unir os estados da região a fim de que esta viesse a ter algum peso nos centros nacionais de decisão.” (FURTADO, 1997, t. II, p. 88). Em seguida, explica que o novo órgão criava “[...] um complexo sistema de contrapesos. Por um lado, cada governador controla os demais para que a repartição de recursos não o prejudicasse. Por outro, os governadores do partido da oposição exerceriam vigilância para que os ligados ao governo federal não levassem vantagem.” (FURTADO, 1997, t. II, p. 88-89). Em outra ocasião, alguns anos mais tarde, o autor complementa as passagens anteriores: “o recorte da federação brasileira prejudica o Nordeste, que é dividido em pedaços relativamente pequenos. Estado importante é Rio Grande do Sul, é Minas Gerais, é São Paulo, é o Rio de Janeiro. Portanto, era preciso compensar esse aspecto perverso da Constituição, mas como uma reforma constitucional era coisa impossível de se fazer no Brasil, apelamos para um truque, que consistiu em criar um mecanismo de discussão e votação entre o governo federal e os governos estaduais da região: foi o Conselho Deliberativo da SUDENE, que reúne nove governadores para harmonizar pontos de vista sobre o que fazer na região. Assim, se reivindica conjuntamente, e quando se vai ao Parlamento, e ao Presidente da República, o Nordeste tem uma vontade só.” (FURTADO, 2001, p. 53-54).

2009c, p. 167). Neste plano, ressalta-se, ainda, a criação do chamado “sistema 34/18”, um programa inédito de incentivos financeiros e fiscais destinado a fomentar a produção industrial no Nordeste. Finalmente, no plano administrativo, a SUDENE foi “[...] o primeiro órgão de administração direta, no Brasil, que em seu amplo quadro de técnicos não contará praticamente com funcionários públicos e terá todo o seu pessoal trabalhando em regime de tempo integral.” (FURTADO, 2009c, p. 168).

Esses elementos singulares, que marcam a atuação da SUDENE como órgão de desenvolvimento regional no Brasil, foram abordados por Celso Furtado no texto *A luta pelo Nordeste e a estratégia da SUDENE*¹⁴⁵, publicado primeiramente em 1962. Esse pequeno artigo pode ser fragmentado em duas seções principais. A primeira traz uma síntese da luta histórica travada no Brasil pela solução do problema da região nordestina, cujas raízes remontam ao período imperial, quando foram criadas as primeiras comissões técnicas para enfrentar as crises sociais decorrentes das chamadas secas periódicas. Na segunda seção, mais diretamente vinculada ao objeto que vimos analisando, o autor aborda alguns pontos relativos à estratégia da SUDENE, entre os quais ressaltamos o da necessidade de evitar o dualismo entre a ação técnica e o comando político, que no passado teria concorrido para malograr as iniciativas de transformação da realidade nordestina. Por outras palavras, visando reduzir o risco de derrocada das iniciativas técnicas, procurou-se dotar a ação técnica de amplo apoio no plano político, sem o qual não seria possível encaminhar as soluções de base exigidas, incluindo aí as próprias reformas institucionais. O trecho abaixo esclarece esse ponto:

Quando afirmamos que a SUDENE é um órgão estritamente técnico, queremos dizer que ela é independente de toda injeção político-partidária. Mas não existe *plano* de desenvolvimento sem *política* de desenvolvimento, e nenhuma política pode alcançar eficácia sem o apoio dos centros principais do poder político. O que singulariza a SUDENE é que, nela, a técnica e a política não estão isoladas em dois planos distintos. De seu Conselho Deliberativo participam governadores de nove estados, autoridades essencialmente políticas. [...]. Essa unidade do técnico e do político permitiu à SUDENE comunicar-se diretamente com a opinião pública. Não estando vinculada a qualquer ação partidária, os seus objetivos podem ser submetidos ao teste da discussão aberta. (FURTADO, 2009d, p. 177, grifos nossos).

Ao reunir todos esses elementos inovadores substanciais, a SUDENE, sob a liderança técnica e intelectual de Celso Furtado – o seu idealizador –, iniciou, em começos da década de 1960, a tarefa hercúlea de modificar o curso dos acontecimentos no Nordeste. Assim, visando

¹⁴⁵ Esse pequeno artigo foi publicado originalmente numa revista do Ministério da Guerra, chamada A Defesa Nacional, Rio de Janeiro, ano XLIX, n. 574-575, maio/jun. 1962. Nesta pesquisa, porém, fazemos uso da versão publicada por Freire d’Aguiar (2009). Após algumas revisões e reformulações, esse artigo integrou o terceiro capítulo de *A pré-revolução brasileira*, intitulado *O problema do Nordeste*. Ver Furtado (1962b, 2009d).

combater o subdesenvolvimento na “[...] mais extensa dentre as zonas de mais baixo desenvolvimento, ou mais agudamente subdesenvolvidas, de todo o hemisfério ocidental” (FURTADO, 1959c, p. 20), a nova entidade governamental travou uma verdadeira guerra pela redução das disparidades regionais brasileiras, acentuadas “[...] exatamente na época em que o país encontrou o caminho da industrialização [...]”, como resultado “[...] não do desenvolvimento, mas da ausência de uma política que orientasse esse desenvolvimento.” (FURTADO, 1962a, p. 31-32). Em outros termos, tratou-se de uma luta para reverter a tendência ao desequilíbrio regional que poderia ameaçar o próprio destino da nacionalidade brasileira, o nosso próprio destino de povo, conforme mostrou Celso Furtado no capítulo final – Capítulo XXXVI – de *Formação econômica do Brasil*, assim como no livro *A Operação Nordeste*¹⁴⁶, também publicado em 1959.

Além de comandar a nova política de desenvolvimento econômico para o Nordeste, o economista brasileiro, consciente das importantes transformações estruturais que se estavam processando no país, assumiu o recém-criado Ministério Extraordinário do Planejamento. A respeito da nomeação de Furtado para o cargo de Ministro extraordinário do Planejamento, vale recuperar a observação de Daland (1969): “quando foi nomeado Ministro do Planejamento, Furtado já tinha formado sua teoria do desenvolvimento econômico, seus métodos de planejamento e seu papel na execução de um plano.” (DALAND, 1969, p. 143). Isso significa dizer que, no campo da teoria do desenvolvimento e da técnica de planejamento, ele já havia acumulado vasta experiência. Seu primeiro contato com a técnica de planejamento remonta ao curso universitário, durante o qual entrou em contato, pela primeira vez, com a noção de planejamento democrático de Karl Mannheim. Seu primeiro artigo acadêmico a abordar teoricamente a dinâmica do processo de desenvolvimento capitalista foi publicado nos albores da década de 1950. Sua participação efetiva no planejamento regional tem início no final dos anos 50. Assim, munido de uma teoria própria sobre planejamento, Furtado tornou-se o principal planejador do desenvolvimento durante o governo de Goulart. “Sua aspiração para a SUDENE era sua aspiração para a nação.” (DALAND, 1969, p. 144).

Como Ministro de Estado Extraordinário, Celso Furtado foi artífice de um plano de desenvolvimento nacional¹⁴⁷, por ocasião do plebiscito que poria fim ao interregno

¹⁴⁶ O livro traz uma conferência, seguida de debates, proferida por Celso Furtado no curso *Introdução aos Problemas do Brasil*, organizado pelo ISEB, em 13 de junho de 1959, no Rio de Janeiro. Veja-se Furtado (1959c).

¹⁴⁷ As circunstâncias sob as quais emergiu a ideia de um plano de governo, a ser preparado em poucas semanas, foram descritas por Furtado nos termos seguintes: “San Tiago Dantas, conforme soube depois, chamara a atenção de Goulart para o fato de que ele não escaparia de ser interpelado sobre o que faria no próximo governo, na hipótese de restauração do presidencialismo. Seria de toda conveniência que apresentasse ao país um bem

parlamentarista no Brasil. Esse programa de desenvolvimento, intitulado *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1965*¹⁴⁸, não é outra coisa senão o “[...] projeto furtadiano de construção de uma sociedade desenvolvida.” (BASTOS, 2011, p. 449). Esse ‘plano furtadiano’ trouxe inovações importantes, entre as quais destacamos o recurso à terapêutica gradualista de tratamento da inflação, contrária à ortodoxia dos monetaristas esposada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Por meio de estratégia alternativa, buscou-se “[...] demonstrar que era possível conduzir a economia a relativa estabilidade sem impor-lhe a purga recessiva.” (FURTADO, 1997, t. II, p. 244). Além disso, o plano também contemplava um conjunto de reformas estruturais requeridas pelo desenvolvimento econômico. Estas eram as reformas administrativa, fiscal, bancária e agrária. A respeito disso, escreveu: “[...] pela primeira vez entre nós, um plano de governo continha um conjunto de diretrizes das reformas de base mais urgentes [...]” (FURTADO, 1997, t. II, p. 250). Com esse plano, o economista brasileiro se tornou o principal planejador da administração Goulart, aplicando seus próprios métodos de planejamento, aperfeiçoados ao longo de quase duas décadas, desde o seu primeiro contato com a literatura norte-americana referente aos problemas de organização e administração, ocorrido no terceiro ano do curso universitário, conforme evidenciamos nos Capítulos 1 e 2.

O Plano Trienal, “orientado pelo pensamento estruturalista e pela ação racionalizadora de Celso Furtado [...]” (FREIRE d’AGUIAR, 2011, p. 10), estruturou-se em torno de oito objetivos fundamentais, enumerados a seguir: 1) assegurar uma taxa de crescimento anual da renda nacional de 7%, elevando a renda *per capita* de 323 dólares, em 1962, para 363, em 1965; 2) reduzir paulatinamente a taxa de inflação, cujo incremento, em 1965, deveria ser limitado a 10%; 3) criar condições para uma melhor distribuição dos frutos do desenvolvimento pelos diversos grupos da população; 4) atenuar as desigualdades regionais de níveis de vida; 5) eliminar progressivamente os entraves de ordem institucional ao desenvolvimento, com destaque especial para a estrutura agrária brasileira; 6) ampliar a ação do Estado no campo educacional e da pesquisa científica e tecnológica; 7) assegurar ao Estado uma crescente

estruturado plano de governo, [...]. Goulart, a quem a ideia pareceu interessante, retrucou: ‘como fazer isso em tão curto espaço de tempo?’ San Tiago, com sua voz de professor, obtemperou: ‘A pessoa que é capaz de fazer isso é o Celso’.” (FURTADO, 1997, t. II, p. 237). A ideia de formular um plano de governo revelou-se acertada, haja vista que o otimismo que ele despertou contribuiu amplamente para a vitória obtida pelo presidencialismo.

¹⁴⁸ Preparado em tempo recorde, sendo apresentado ao Conselho de Ministros em 18 de dezembro de 1962, cerca de dez semanas depois da nomeação de Celso Furtado como Ministro de Estado extraordinário, o documento que traz o Plano Trienal é constituído de quatro partes: I) Bases da política de desenvolvimento; II) Projeções globais e condições da estabilidade; III) Programa setorial; e IV) Reformas de base requeridas pelo desenvolvimento. A íntegra do Plano Trienal, baseada na versão original, foi publicada na *Coleção Arquivos Celso Furtado*, vol. 4, organizada por Rosa Freire d’Aguilar. Ver Freire d’Aguilar (2011).

unidade de comando dentro de sua própria esfera de ação; e 8) encaminhar soluções visando refinanciar adequadamente a dívida externa.

Ao exame desses objetivos percebe-se, claramente, a natureza híbrida do Plano Trienal. Nas palavras de seu idealizador: “a essência do plano consistiu em apresentar as medidas de ajustamento, destinadas a restabelecer os equilíbrios interno e externo, *embutidas* em uma política global visando a assegurar o crescimento da economia [...]” (FURTADO, 1997, t. II, p. 246, grifo nosso). Além de prever um conjunto de reformas estruturais básicas, exigidas pelo desenvolvimento econômico, o plano contemplava as condições de equilíbrio interno e externo, tendentes a restaurar a estabilidade da economia. Assim sendo, o desafio que se impunha era considerável, pois procurava-se garantir a estabilidade sem comprometer o crescimento econômico. “[...] trata-se de planejar a estabilidade em condições de desenvolvimento, a fim de que possamos, numa segunda fase, planejar a intensificação do desenvolvimento sem comprometer a estabilidade.” (BRASIL, 2011, p. 78).

Como compatibilizar os dois objetivos – preservar a estabilidade da economia e, ao mesmo tempo, promover o desenvolvimento econômico? A única solução se encontrava no planejamento, conforme argumenta Celso Furtado no sexto capítulo do livro *A fantasia desfeita*, dedicado à análise do Plano Trienal. A fim de harmonizar tais objetivos, foi proposto um planejamento que englobava, além de uma política de desenvolvimento e de um conjunto de medidas visando ao ajustamento de curto prazo da economia, várias diretrizes básicas de um programa setorial, que constituem a parte principal do plano. Essas diretivas políticas incluem os seguintes setores: educação, ciência e tecnologia; saúde; recursos naturais; transportes e comunicações; energia elétrica; energia nuclear; petróleo; carvão mineral; agricultura; indústria. Além dos programas setoriais, o Plano Trienal estabelecia as diretrizes gerais concernentes às reformas de base¹⁴⁹, consideradas instrumentos efetivos da política de desenvolvimento. Tais reformas, concebidas como fundamentais para a própria eficácia do planejamento proposto, são de dois tipos, a saber: 1) as que introduzem racionalidade na ação do Estado, com destaque para a reforma administrativa e a bancária; e 2) as que permitem eliminar os obstáculos institucionais à utilização ótima dos recursos produtivos, com ênfase para a reforma fiscal e a agrária.

¹⁴⁹ Após analisar as reformas estruturais previstas pelo Plano Trienal, Daland (1969) deixou o seguinte depoimento: “isto [as reformas] representa uma ampliação enorme no âmbito do planejamento, transformando-o de uma operação quase simples de anotar investimentos de capital, na tarefa complexa de reestruturar os processos da sociedade. Mais do que isto, esta nova atitude mais ampla destrói a fixação na panaceia do próprio desenvolvimento econômico. Aqui, quase como se fosse inconscientemente, há o reconhecimento de que o tratamento da economia é inseparável do tratamento das instituições sociais e políticas.” (DALAND, 1969, p. 73).

As diretrizes gerais do plano de desenvolvimento contrastavam, conforme já indicamos nos parágrafos anteriores, com as medidas ortodoxas preconizadas pelo FMI. Os principais pontos de divergência entre a concepção de planejamento presente no plano de desenvolvimento furtadiano e o conjunto de medidas sugerido pelo organismo multilateral, foram abordados por Celso Furtado no texto *O Plano Trienal e o desenvolvimento*, publicado, pela primeira vez, em 1962¹⁵⁰. O autor elenca quatro pontos de divergência: 1) não se considera o Brasil uma economia estagnada; 2) abandona-se a ideia segundo a qual o processo inflacionário deve ser combatido mediante política de contenção da demanda agregada, que paralisa toda a atividade econômica, ou seja, defende-se que “[...] a programação do desenvolvimento seria o único remédio estrutural contra a inflação.” (BASTOS, 2011, p. 444); 3) concebe-se a ação do Estado como orientadora do processo de desenvolvimento econômico, mas supletiva na orientação das inversões; 4) supera-se a tese segundo a qual o Brasil somente se desenvolverá mediante ajuda externa, especialmente a dos Estados Unidos da América. Sobre esse último ponto, escreveu: “o desenvolvimento do Brasil é fruto do trabalho dos brasileiros e este trabalho poderá ser ainda muito mais frutífero se disciplinado por um autêntico planejamento.” (FURTADO, 2011b, p. 30).

A ação de Furtado não se restringiu à elaboração do plano de desenvolvimento. Ao lançar as diretrizes atinentes à reforma administrativa, o então Ministro de Estado extraordinário preocupou-se em instituir no país um novo estilo de administração, calcado no planejamento, vale dizer, em critérios racionais. Assim, propôs a criação do Sistema Nacional de Planejamento, que preconizava, entre outras coisas, a constituição de cinco comitês interdepartamentais: planejamento global, planejamento setorial, planejamento social, planejamento regional e coordenação de programas de ajuda exterior. Esses comitês, por sua vez, se subdividiriam em subgrupos de assuntos específicos. A ideia era estabelecer “[...] em cada ministério um núcleo [de planejamento] específico para assessorar o ministro na elaboração de seu próprio plano e no acompanhamento de sua execução. Mas uma reforma desse gênero dependia do Congresso [...]” (FURTADO, 1997, t. II, p. 250). Essa reforma, porém, jamais seria implementada. Algumas decisões político-administrativas, tomadas pelo presidente João Goulart, colocaram fim à continuidade da proposta de Furtado para um sistema de planejamento estruturado racionalmente.

Sem base efetiva de sustentação política, o Plano Trienal teve vida curta, apenas cinco meses. “Seu fracasso ensina-nos muito sobre os problemas de se criar um verdadeiro sistema

¹⁵⁰ Esse artigo foi publicado no jornal Última Hora, edição do dia 31 de dezembro de 1962, mesmo dia em que o presidente João Goulart anunciou o Plano Trienal à nação, pela Voz do Brasil. Ver Furtado (2011b).

de planejamento nacional.” (DALAND, 1969, p. 163). Em junho de 1963, uma reforma ministerial visando uma renovação geral do Gabinete, exonerou Furtado, depois de nove meses como Ministro Extraordinário do Planejamento. Em tempo oportuno, ele reassumiu plenamente o comando da SUDENE, que entrou em uma fase de plena atividade, especialmente após a aprovação do Segundo Plano Diretor. O autor pôde, assim, dar continuidade ao seu projeto de transformação da realidade nordestina. As suas fantasias, mesmo que por pouco tempo, permaneceram organizadas. A oportunidade histórica de intervir efetivamente no curso dos acontecimentos seria, porém, obstaculizada, por ocasião do golpe de Estado de abril de 1964. As fantasias, antes sólidas, se desfizeram. “Era como se uma enxurrada tudo houvesse arrastado.” (FURTADO, 1997, t. II, p. 305). Ao ex-ministro de Estado, peregrino da ‘ordem do desenvolvimento’ e entusiasta do planejamento, restou apenas um caminho, o do exílio político. O período referente ao exílio político de Celso Furtado será, contudo, abordado na próxima parte desta tese.

As observações esboçadas acima, mesmo que sumárias, permitiram colocar em destaque a ação de Celso Furtado como homem público a serviço da construção nacional. Evidenciaram, ainda, os anos de mais intensa atividade político-administrativa na trajetória de Furtado como economista, quando razão e ação política alcançaram verdadeira plenitude. Essas observações nos revelaram a atuação de Furtado junto ao centro de decisão mais importante de uma economia capitalista, que, conforme as tradições cepalino-keynesiana e perrouxiana, é o próprio Estado. Ação política que, entre outras coisas, logrou transformar o planejamento numa realidade concreta, em autêntico instrumento do desenvolvimento. Ademais, esforço intelectual e político que objetivou institucionalizar o planejamento em uma base burocrática. Fizemos referência à essa experiência, pois acreditamos que ela deixou marcas indeléveis sobre o sistema de pensamento furtadiano, condicionando, particularmente, a maneira como o autor passou a abordar e a conceber a função do Estado e do planejamento nas economias e sociedades capitalistas, especialmente nos chamados países subdesenvolvidos.

Posto isso, ressalta-se que o propósito deste capítulo é o de perscrutar nos escritos preparados no interlúdio nordestino, e sem perder de vista as experiências descritas nos parágrafos antecedentes, a interpretação furtadiana em torno da temática do Estado e do planejamento, tendo como norte as questões que vêm nos acompanhando ao longo deste esforço de pesquisa, a saber: a concepção originária de Estado, que permeia os escritos de juventude e os trabalhos do interregno cepalino, também se faz presente nos textos do interlúdio nordestino? Os textos publicados no interlúdio nordestino trazem algum avanço em termos de aprofundamento teórico-conceitual de Estado? O Estado ainda persiste como uma presença-

ausente nos escritos do período 1959-1964? Como Celso Furtado aborda a ação do Estado na orientação do processo de desenvolvimento em face de diferentes estruturas econômicas?

No que respeita ao modo de exposição, o presente capítulo está dividido em três seções, além deste pródromo. A primeira traz um epítome das ideias furtadianas sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento, tais como se apresentam nos estudos publicados no período 1959-1964. A segunda, por sua vez, trata especificamente da ação do Estado nas economias desenvolvidas e subdesenvolvidas. A terceira seção, que encerra o capítulo, explora algumas ideias, reunidas especialmente no livro *Dialética do desenvolvimento*, que ajudam a fundamentar uma importante hipótese desta tese de doutoramento, cujos traços gerais podem ser apresentados nas palavras que seguem: as distintas conformações ou feições ou configurações do Estado moderno são, para Furtado, principalmente a resultante da forma de expansão do núcleo industrial originário, expansão essa que engendrou um conjunto de forças sociais e de processos históricos específicos de cada povo, e, portanto – e aqui reside a hipótese principal da tese –, são essas forças e esses processos, os quais foram moldados a partir do contato daquele poderoso núcleo com as diferentes formações sociais e econômicas, vale dizer, com regiões dotadas de velhas estruturas sociais e com sistemas econômicos seculares de variados tipos, que estão no centro da análise e/ou preocupação do autor, não o Estado, considerado produto daquelas forças e complexos processos históricos.

4.1 DESENVOLVIMENTO E SUBDESENVOLVIMENTO: UM EPÍTOME

Ao longo desta seção almeja-se elaborar um epítome das ideias furtadianas sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento. O propósito específico é mostrar a dualidade que existe entre as economias desenvolvidas e as subdesenvolvidas. Neste sentido, explicita-se a visão do capitalismo como um sistema não homogêneo, que comporta rupturas e descontinuidades importantes, visão essa que encontra em Raúl Prebisch uma inequívoca inspiração. A fim de lograr êxito neste intento, tomou-se como referência a obra de Celso Furtado publicada durante o interlúdio nordestino, em especial, o livro *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, lançado em julho de 1961.¹⁵¹ Essa coletânea de estudos, editada em vários

¹⁵¹ *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, publicado em uma fase de intensa atividade política e administrativa de Celso Furtado, é o primeiro livro de natureza teórica do autor, que reúne um conjunto de ideias escritas e pensadas ao longo de uma década. O livro é uma coletânea de ensaios e está dividido em duas partes. A primeira, dedicada ao estudo do desenvolvimento, traz três ensaios, que são reedições reformuladas e ampliadas de trabalhos publicados ao longo do decênio 1950. O primeiro ensaio – *A teoria do desenvolvimento na ciência econômica* – foi publicado pela primeira vez como seção final do sexto capítulo do livro *A economia brasileira*, de 1954. No ano seguinte, esse ensaio foi reproduzido, sem nenhuma modificação, no volume 73 da Revista de Ciências Econômicas. A versão republicada em 1961 traz algumas alterações substanciais, entre as quais

idiomas, incluindo o persa, é particularmente importante para o escopo desta pesquisa, pois é nela que, pela primeira vez, o autor sistematiza seu pensamento sobre o desenvolvimento econômico, antes apenas fragmentos dispersos nos vários estudos escritos por ele ao longo da década de 1950. Destarte, o livro supracitado deve ser concebido como ponto de chegada, após quase dez anos de trabalho intelectual organizado em torno do seguinte objetivo: “encontrar caminhos de acesso à inteligência dos problemas específicos do subdesenvolvimento econômico.” (FURTADO, 1961, p. 11). Embora seja considerado “[...] simples tateamento em terras quase inexploradas” (FURTADO, 1961, p. 16), o livro a que vimos de referir é um marco na evolução das ideias sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento, pois representa o esforço de crítica e renovação do pensamento econômico envidado por um economista de país subdesenvolvido, visando melhor compreender não apenas o mecanismo do desenvolvimento¹⁵², mas também, e principalmente, as especificidades do subdesenvolvimento

destacamos a inclusão de uma nova seção versando sobre o modelo de Marx, estruturada em torno de dois pontos principais: 1) as relações de produção da economia capitalista (luta de classes); e 2) o desenvolvimento das forças produtivas em regime capitalista (teoria da acumulação). O segundo ensaio – *O mecanismo do desenvolvimento* – foi publicado originalmente na Revista Brasileira de Economia, em 1952. Após algumas revisões e reformulações, integrou a primeira seção do sexto capítulo do livro *A economia brasileira*. A nova versão é praticamente uma reprodução da anterior, salvo o acréscimo de alguns poucos parágrafos, que ajudaram a clarear pontos antes obscuros. O terceiro e último ensaio dessa primeira parte do livro – *O processo histórico do desenvolvimento* – foi publicado originalmente no primeiro volume da revista Econômica Brasileira, de 1955. A versão atual basicamente reproduz o texto original, o qual ilustra o esforço metodológico do autor em integrar a análise econômica com o método histórico, numa tentativa de explicar as origens da economia industrial de livre-empresa. A segunda parte, dedicada ao estudo do subdesenvolvimento, é constituída de três artigos, dois inéditos e um reimpresso. Os dois artigos inéditos, capítulos 4 e 5 do livro, reúnem os elementos basilares da teoria furtadiana do subdesenvolvimento econômico. “É aí que se encontra o núcleo e a súpula de suas ideias sobre desenvolvimento econômico, que ao longo dos anos seriam reelaboradas e decantadas.” (FREIRE d’AGUIAR, 2009b, p. 16). Esses capítulos formam uma monografia escrita por Celso Furtado em 1958, com vistas a concorrer à cátedra de Economia Política da Faculdade de Direito da então Universidade do Brasil. O último artigo que integra o livro – *Industrialização e inflação* – “[...] é uma tentativa de aplicação das ideias formuladas nos dois capítulos anteriores à interpretação do desenvolvimento brasileiro nos últimos três decênios.” (FURTADO, 1961, p. 15). Esse texto foi publicado originalmente na revista Econômica Brasileira, edição de jul./dez. 1960. Nesse número da revista, o autor já anuncia a inserção do texto em livro a ser publicado no ano seguinte. Em uma nota de pé de página, escreveu: “capítulo de livro a ser publicado proximamente sob o título: *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*.” (FURTADO, 1960, p. 74).

¹⁵² Esse esforço de crítica do pensamento econômico emerge claramente ao longo do primeiro capítulo de *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, o qual traz um esquema da evolução das ideias sobre desenvolvimento. Esse esquema está organizado em torno da seguinte questão: até que ponto os economistas, em diversas épocas, lograram explicar o processo de desenvolvimento? Após revisar a economia clássica, as ideias de Marx, o pensamento neoclássico, a visão de Schumpeter e a abordagem keynesiana da maturidade econômica, o autor conclui pela insuficiência da ciência econômica no tratamento do mecanismo do desenvolvimento. A esse respeito, escreveu: “[...] o problema do desenvolvimento ocupou sempre um segundo plano na ciência econômica. As atenções dos economistas, até o presente, têm-se concentrado nos problemas relativos à repartição do produto social, às flutuações do nível de preços e à insuficiência periódica do grau de ocupação da capacidade produtiva. A análise desses problemas tem levado, uma vez ou outra, algum teórico a tecer considerações marginais sobre o problema do crescimento a longo prazo.” (FURTADO, 1954a, p. 245). Citamos aqui a versão original do capítulo a que fizemos referência, publicada no livro *A economia brasileira*, pois na reedição que ora examinamos o autor suprimiu a seção final do ensaio, denominada ‘*Finis*’, que trazia as considerações finais do artigo.

econômico. A respeito disso, é lícito dizer que o autor não só encontrou os ‘caminhos de acesso’ como também deu os primeiros passos no sentido de suprir uma insuficiência da ciência econômica, que não oferecia nenhuma possibilidade de tratamento preciso dos problemas relacionados à dinâmica social das chamadas estruturas subdesenvolvidas.

Na introdução de *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, datada do Recife, fevereiro de 1961, Celso Furtado oferece valiosas pistas quanto aos caminhos teórico-metodológicos que o levaram a contribuir para o ‘advento de um começo de pensamento econômico autônomo e criador’, visando a um entendimento mais metuculoso das especificidades do subdesenvolvimento. Esse pensamento o levou a formar uma visão global dos processos sociais e da dinâmica econômica das sociedades. No plano teórico, ele destaca o importante papel desempenhado por três correntes de pensamento econômico, quais sejam: o marxismo, a economia clássica e o pensamento keynesiano. A propósito, escreveu: “[...] o marxismo fomentou a atitude crítica e inconformista, a economia clássica serviu para impor a disciplina metodológica, e a eclosão keynesiana favoreceu melhor compreensão do papel do Estado no plano econômico, abrindo novas perspectivas ao processo de reforma social.” (FURTADO, 1961, p. 13). Do ponto de vista teórico não se vislumbra, todavia, nenhuma novidade, visto que as correntes de pensamento referidas já foram perfeitamente identificadas no primeiro capítulo desta tese, quando evidenciamos as principais bases teóricas que fundamentam o pensamento de Furtado. No plano metodológico, por sua vez, o autor chama a atenção para o papel estratégico desempenhado pelo método histórico-comparativo, assim como pelo enfoque analítico-estrutural, cujas raízes já estavam presentes, embrionariamente, nos escritos de juventude, conforme já indicamos. Deste modo, tendo em vista levar adiante um esforço de teorização autônomo do subdesenvolvimento, o autor logrou promover, metodologicamente, a integração da análise econômica com o método histórico, numa perspectiva macroeconômico-estruturalista. Em suas próprias palavras:

A evolução do autor nesse terreno realizou-se em anos de trabalho como pesquisador e analista, [...]. A necessidade de diagnosticar a problemática de sistemas econômicos nacionais em fases diversas de subdesenvolvimento levou-o a aproximar a análise econômica e o método histórico. O estudo comparativo de problemas similares, no plano abstrato, em variantes condicionadas por situações históricas diversas e em distintos contextos nacionais, induziu-o progressivamente a adotar o enfoque estrutural dos problemas econômicos. (FURTADO, 1961, p. 13).

O esforço criativo e autônomo de teorização realizado pelo autor, com o objetivo de desvelar as especificidades das estruturas econômicas subdesenvolvidas, contrasta,

metodologicamente, com as teorias pós-keynesianas¹⁵³ de crescimento de longo prazo e distribuição de renda. Deve-se isto ao fato de que essas teorias de crescimento econômico, ao aspirarem graus de universalidade cada vez maiores, afastaram-se do plano histórico, quer dizer, ignoraram que o processo de desenvolvimento econômico possui uma nítida dimensão histórica, assumindo, por conseguinte, um caráter a-histórico. Há nesta abordagem uma clara limitação metodológica, pois o elevado nível de abstração em que são formulados os modelos supracitados não permite abordar os casos especiais, apenas nos capacitando a descrever os mecanismos do desenvolvimento em termos muito gerais. Ao contrário dessa abordagem, o pensamento de Furtado apregoa que o desenvolvimento econômico é um fenômeno essencialmente histórico. Nesse sentido, a passagem seguinte é reveladora: “a teoria do desenvolvimento que se limita a reconstituir, em um modelo abstrato – derivado de uma experiência histórica limitada –, as articulações de determinada estrutura não pode pretender elevado grau de generalidade¹⁵⁴.” (FURTADO, 1961, p. 164). A implicação desse raciocínio é bastante evidente: constitui verdadeira falácia buscar generalizar determinada experiência histórica de desenvolvimento, por tratar-se de um fenômeno particular, que agrega um conjunto de elementos próprios, peculiares.

Com vistas a melhor compreender os casos especiais dentro da evolução capitalista, com destaque para as estruturas subdesenvolvidas, o autor deu início à difícil tarefa de elaborar um ‘pensamento autônomo’, capaz de explicar satisfatoriamente o mecanismo do desenvolvimento tal como o observamos na realidade. Para isso desceu ao plano histórico, o qual permite falar “[...] de economias desenvolvidas e subdesenvolvidas; de economias autônomas e dependentes etc.” (FURTADO, 1961, p. 108). A aludida dimensão histórica do processo de desenvolvimento está claramente ilustrada na passagem seguinte, que traz uma súmula da interpretação furtadiana do subdesenvolvimento: “[...] o subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas modernas.

¹⁵³ No capítulo 4 de *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, Celso Furtado faz referência explícita à literatura pós-keynesiana de crescimento econômico e distribuição de renda, destacando-se: “*An essay in dynamic theory*” (1939) e “*Towards a dynamic economics*” (1949), de R. Harrod; “*Capital expansion, rate of growth and employment*” (1946) e “*Expansion and employment*” (1947), de E. Domar; “*Alternative theories of distribution*” (1956) e “*A model of economic growth*” (1957), de N. Kaldor; e, por fim, “*The accumulation of capital*” (1956), de J. Robinson.

¹⁵⁴ O trecho reproduzido a seguir ajuda a ilustrar a questão dos diferentes níveis de abstração, abordada pelo autor: “esse problema reflete o choque entre a possibilidade de generalizar e a capacidade de explicar. Deve-se isto ao fato de que o economista, para não perder o ‘rigor científico’ e a elegância expositiva, refugia-se num elevado plano de generalidade, no qual os problemas concretos quando aparecem perdem completamente seus contornos e se transformam em imagens vagas. Essa deficiência evidentemente só poderá ser sanada levando-se muito mais longe o conhecimento que tem o economista da realidade econômica. Elevado nível de abstração não significa rigor e sim, tão somente, que os nossos instrumentos de análise nos permitem explicar senão um pequeno número de fenômenos [...]” (FURTADO, 1961, p. 109-110).

É, em si, um processo particular, resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas.” (FURTADO, 1961, p. 191). Em nítido contraste com a visão rostowiana¹⁵⁵ do desenvolvimento, a qual ignorava as diferenças qualitativas entre estruturas desenvolvidas e estruturas subdesenvolvidas, a passagem anterior retrata o subdesenvolvimento como uma realidade histórica, decorrente da propagação da revolução industrial. É um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual todas as economias atualmente desenvolvidas tenham impreterivelmente passado. Como fenômeno específico que é, o subdesenvolvimento exige um esforço próprio de teorização, haja vista o erro gravíssimo de estudá-lo por analogia com a experiência histórica das economias desenvolvidas.

O esforço de entendimento dos problemas específicos do subdesenvolvimento, envidado pelo economista brasileiro, tem como ponto de partida o estudo do fenômeno da expansão do capitalismo industrial. De maneira mais precisa, o autor propõe-se a investigar a gênese do fenômeno do subdesenvolvimento no quadro de formação do sistema econômico mundial, e o faz através da análise histórica e estrutural dos problemas econômicos, uma abordagem metodológica essencialmente concreta e indutiva, contrastando, assim, com o enfoque marginalista (abstrato e dedutivo), considerado insuficiente para abordar as particularidades do subdesenvolvimento.¹⁵⁶ O interesse do autor centra-se, portanto, na investigação acerca das origens¹⁵⁷ de um núcleo industrial na Europa do século XVIII – a Revolução Industrial –, que passou a condicionar o desenvolvimento econômico posterior em praticamente todas as regiões do planeta. A ação desse primeiro núcleo industrial, cujo crescimento passou a ser determinado por fatores endógenos ao sistema econômico, diferentemente do que se observava nas economias pré-industriais, exerceu-se em três linhas de expansão distintas, as quais merecem nossa atenção, caso pretendemos acompanhar a formação dos tipos diversos de estruturas econômicas e sociais que conformam o capitalismo mundial, em particular a dualidade que existe entre as economias desenvolvidas e as subdesenvolvidas.

A primeira linha de expansão do capitalismo industrial se circunscreveu aos limites territoriais da Europa Ocidental, “[...] no quadro das divisões políticas que se haviam cristalizado na etapa mercantilista anterior.” (FURTADO, 1961, p. 160). Essa experiência

¹⁵⁵ Rostow interpreta o processo de desenvolvimento capitalista como uma sequência de cinco etapas necessárias, quais sejam: 1) a sociedade tradicional; 2) as condições para o arranco ou decolagem (*take off*); 3) o arranco ou decolagem; 4) a marcha para a maturidade; e 5) a era do consumo em massa. Ver Rostow (1978).

¹⁵⁶ Ver Furtado (1957), citado no capítulo anterior desta tese.

¹⁵⁷ Uma explicação histórico-econômica das causas que levaram ao advento, na Europa do século XVIII, de uma economia industrial pode ser encontrada no terceiro ensaio de *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Nesse ensaio, o autor refere-se, inclusive, ao capitalismo mercantil, anterior à Revolução Industrial.

histórica de desenvolvimento industrial, cuja expressão mais pura está configurada no caso inglês, ficou marcada pela desarticulação das atividades artesanais e do sistema feudal de controle social. Foi estudando essa experiência histórica de desenvolvimento que Furtado derivou um esquema simples, mas extremamente elucidativo, para descrever o caso típico do desenvolvimento na fase da Revolução Industrial, o qual foi chamado de '*modelo clássico do desenvolvimento industrial*'. Com esse modelo estilizado, o autor mostra que o mecanismo do desenvolvimento das economias capitalistas desenvolvidas é resultado de um processo histórico específico, não sendo possível, portanto, reproduzi-lo em outras realidades ou contextos sociais e econômicos. Do ponto de vista do autor, seria totalmente inócuo querer derivar dessa experiência histórica limitada um modelo abstrato e atribuir-lhe validade universal. Nesse particular, ele parece propor outro tipo de abordagem, conforme pode ser lido na passagem seguinte: "a dualidade óbvia que existe e se agrava, cada dia mais, entre as economias desenvolvidas e as subdesenvolvidas exige uma formulação desse problema em termos distintos." (FURTADO, 1961, p. 178). O 'modelo clássico' foi elaborado por Furtado para servir de 'tipo ideal' ou parâmetro analítico – no sentido de categorias abstratas –, a ser contrastado, mas não reproduzido, sempre que necessário, com outras experiências históricas de desenvolvimento. Assim, através do método histórico-comparativo, baseado na contraposição e justaposição de elementos, o autor logrou esclarecer realidades, com destaque especial para as especificidades do subdesenvolvimento econômico.

Em seu 'modelo', Furtado (1961) distingue duas fases do desenvolvimento das economias industriais. A primeira fase caracteriza-se pela desorganização e progressiva absorção das economias pré-industriais, ou seja, pela desarticulação das velhas estruturas econômicas baseadas na produção artesanal. Como operou esse processo de desorganização? O autor argumenta que esse processo operou por meio do efeito-preço. Diz ele: "foi através do efeito-preço que atuaram os mecanismos tendentes a destruir um número cada vez maior de segmentos da velha estrutura econômica de base artesanal." (FURTADO, 1961, p. 167-168). Para entender melhor esse processo, consideremos o exemplo da indústria têxtil inglesa. Com o processo de mecanização desse setor industrial, a oferta de tecido passou a crescer além da demanda. Em decorrência do excesso de oferta que se formou, os preços da mercadoria mantiveram-se em um nível baixo por um longo período, provocando, por conseguinte, a destruição da produção artesanal. Não podendo concorrer com a grande fábrica, o artesanato atrofiava-se ou desagregava-se. Essa firme baixa dos preços, reflexo das economias de custos que vinham sendo obtidas pelo aumento na escala produtiva e pela introdução de novas técnicas de produção, não se restringiu, contudo, ao setor têxtil, sendo observada em outros segmentos

industriais, inclusive no setor produtor de bens de capital. “Dessa forma, o dinamismo da Revolução Industrial, em sua primeira etapa, atuava pelo lado da oferta¹⁵⁸, concentrando-se a atenção do empresário na grande tarefa de, por todos os meios, reduzir os custos.” (FURTADO, 1961, p. 167). Nesse contexto, as técnicas de produção transformaram-se no ponto focal de todo o sistema econômico. Isso explica o extraordinário esforço de aplicação dos princípios científicos às técnicas de produção que se observou desde então, numa articulação cada vez mais estreita entre os processos econômicos e a ciência experimental.

Essa primeira fase de desenvolvimento das economias industriais, durante a qual foram erodidas as estruturas econômicas preexistentes, singulariza-se pela existência de uma oferta de mão de obra totalmente elástica. Esse excedente estrutural de mão de obra – massa de população que permanece disponível para emprego no setor capitalista, decorrência do movimento de desarticulação do velho sistema de produção artesanal –, foi responsável por manter, durante essa primeira fase, o “[...] nível de salário real constante, em termos de alimentos.” (FURTADO, 1961, p. 171). Enquanto o desenvolvimento do capitalismo industrial pôde contar com uma oferta ilimitada de mão de obra, a remuneração do trabalho não qualificado não se beneficiou da elevação da produtividade, sendo mantida ao nível de subsistência. Sem a pressão da classe assalariada – as massas trabalhadoras, sem nenhum poder de barganha, exerciam papel relativamente secundário no processo de desenvolvimento –, os benefícios oriundos dos incrementos de produtividade, provocados pela própria mecanização, eram apropriados, quase em sua totalidade, pela classe proprietária dos meios de produção e, nas mãos desta, esses recursos eram invertidos em expansão da capacidade produtiva, permitindo, assim, que a transformação da velha estrutura econômica e social continuasse em ritmo cada vez mais intenso.

Os elementos mencionados acima nos conduzem, necessariamente, ao livro *Dialética do desenvolvimento*¹⁵⁹, cuja primeira edição é de junho de 1964, posterior, portanto, ao golpe

¹⁵⁸ Nessa passagem, o autor argumenta que o elemento dinâmico, na etapa inicial do desenvolvimento da economia industrial europeia, atuou pelo lado da oferta. Mais à frente, ao tratar das estruturas subdesenvolvidas, ele esclarece esse raciocínio nos termos seguintes: “a ação empresarial – através da introdução de novas combinações de fatores – criou sua própria procura, na medida em que conseguiu oferecer um produto mais barato e mais abundante.” (FURTADO, 1961, p. 188).

¹⁵⁹ Dedicado ‘aos companheiros da SUDENE, peregrinos da ordem do desenvolvimento’, esse livro está organizado em duas partes. A primeira, orientada ao estudo da dialética do desenvolvimento capitalista, é uma monografia de seis capítulos, redigida entre setembro de 1963 e início de 1964. A segunda, formada de três capítulos, traz um diagnóstico da crise brasileira. Na introdução, datada do Recife, janeiro de 1964, o autor explica que os nove ensaios reunidos no livro foram preparados em torno de dois objetivos principais: 1) captar a essência do problema do subdesenvolvimento; e 2) identificar as causas da crise de transformação que atravessava o Brasil. No capítulo final de *A fantasia desfeita*, que traz, entre outras coisas, uma síntese de cada capítulo que forma a primeira parte de *Dialética do desenvolvimento*, o autor afirma que tais capítulos permitiram alcançar quatro objetivos específicos: 1) quebrar um tabu em torno dos chamados ‘clássicos do

militar que cassou os direitos políticos de seu autor por dez anos. No quinto capítulo, intitulado *Dialética do desenvolvimento capitalista*, o autor argumenta que o desenvolvimento nas sociedades capitalistas é resultado de duas forças principais, dialeticamente relacionadas: o impulso à acumulação, por meio do qual a classe proprietária dos meios de produção procura aumentar o seu poder apropriando-se de parcela substancial do incremento do produto, e o impulso à melhoria das condições de vida que atua a partir da massa da população, no sentido de elevação e diversificação do padrão de consumo da coletividade. Nas primeiras fases de desenvolvimento do capitalismo industrial, o impulso à acumulação constituiu a força predominante do desenvolvimento. “As massas trabalhadoras exercem um papel relativamente secundário, nesta fase do desenvolvimento, cujo impulso dinâmico brota principalmente da luta da nova classe dirigente para ampliar as bases econômicas em que assenta sua capacidade de dominação.” (FURTADO, 1964, p. 63).

Outra característica dessa primeira fase se refere ao aumento da participação das indústrias de bens de capital – particularmente as de equipamentos – na produção do conjunto do setor industrial. O barateamento dos equipamentos, fruto do aumento da escala de produção e da incorporação de técnicas mais avançadas pela indústria de bens de produção, permitiu aprofundar o processo de formação de capital, o que, por seu lado, intensificou a expansão do núcleo industrial originário, acelerando, por consequência, a transformação das velhas estruturas econômicas. Destarte, efetivou-se o desmantelamento total do sistema pré-capitalista e a consequente absorção do excedente estrutural de mão de obra, encerrando, desse modo, a primeira fase do desenvolvimento industrial moderno. Fica evidente, pelo que foi dito, que a expansão do núcleo industrial logrou transformar completamente as estruturas econômicas e sociais preexistentes. Esta é uma característica específica do processo de desenvolvimento capitalista das chamadas economias desenvolvidas. No caso dos países subdesenvolvidos, o processo de desenvolvimento capitalista será incapaz, por inúmeras razões, de absorver totalmente o sistema anterior, conformando, pois, uma estrutura produtiva heterogênea ou híbrida, distinta, portanto, da que se observa nos países desenvolvidos.

A segunda fase do desenvolvimento das economias industriais, por sua vez, está assinalada por uma relativa inelasticidade da oferta de mão de obra, o que representou uma melhora na posição de barganha da classe trabalhadora. “Visto de outro lado, este fenômeno apresenta-se da forma seguinte: a oferta de capital tende a crescer mais rapidamente que a do

marxismo’; 2) precisar o alcance da dialética, que voltara à voga com a *Crítica da Razão Dialética* de J. P. Sartre, de 1960; 3) desmistificar o conceito de luta de classes; e 4) abordar as transformações sociais realizadas por métodos revolucionários. A análise dessa parte do livro será feita na Seção 4.3, que encerra este capítulo.

fator trabalho, o que cria forte pressão no sentido da redistribuição da renda a favor dos trabalhadores.” (FURTADO, 1961, p. 174). O próprio impulso à acumulação, à medida que contribuiu para eliminar o setor pré-capitalista como reservatório de força de trabalho, fortaleceu a posição da classe trabalhadora na luta pela redistribuição da renda. De modo consequente, o polo dinâmico do sistema tendeu a deslocar-se para o lado da classe trabalhadora, que ganha um papel estratégico na dinâmica do processo de desenvolvimento capitalista. Nessa fase, diferentemente da anterior, a força predominante é o impulso à melhoria das condições de vida que atua entre as grandes massas. Fica evidente, portanto, que o dinamismo do sistema, na sua fase mais avançada, passou a ser derivado da agressividade da classe trabalhadora, que luta para melhorar sua participação relativa no esquema de distribuição da renda social. A classe trabalhadora passou a disputar aos capitalistas os frutos dos acréscimos de produtividade provocados pelo avanço tecnológico. Essa nova situação gerava uma tendência à redistribuição da renda social a favor da classe assalariada. Os possíveis efeitos dessa tendência foram resumidos pelo autor no fragmento seguinte:

Cabia esperar, portanto, uma pressão crescente para o aumento da participação dos trabalhadores na renda social, pressão essa que deveria acarretar, por seu lado, redução na taxa de acumulação e, portanto, no ritmo de crescimento. A classe capitalista veria, em consequência, sua importância relativa dentro da sociedade reduzir-se, com o aumento da participação dos trabalhadores na renda e o declínio da importância estratégica do controle dos bens de produção. (FURTADO, 1964, p. 63).

A tendência supracitada foi, entretanto, coibida, pois a classe capitalista, visando preservar o esquema de distribuição da renda social, incentivou o desenvolvimento de tecnologias poupadoras de mão de obra, contribuindo, por conseguinte, para aumentar indiretamente a oferta de mão de obra. Configurou-se, então, uma situação em que a disponibilidade relativa de fatores produtivos passou a condicionar o desenvolvimento tecnológico. “Daí resulta uma tendência a aumentar o grau de mecanização, em todo o sistema, isto é, a aumentar a densidade de capital fixo por pessoa ocupada.” (FURTADO, 1961, p. 176). Essa nova orientação da tecnologia foi decisiva para reverter a tendência de queda da taxa de acumulação. “[...] é a atuação das classes trabalhadoras, no sentido de aumentar sua participação no produto, que cria as condições para o avanço da tecnologia. Este, por seu lado, permite que se mantenha uma elevada taxa de acumulação, sem embargo da inelasticidade da oferta de mão de obra.” (FURTADO, 1964, p. 64). Em síntese, as tendências previstas não se efetivaram porque a classe capitalista tem em suas mãos o controle e a orientação da tecnologia, cujo desenvolvimento foi no sentido de intensificar a substituição de trabalho por capital, o que permitiu compensar os efeitos da escassez relativa de mão de obra sobre a estrutura de

distribuição da renda. Destarte, a classe capitalista pôde preservar sua participação no produto social.¹⁶⁰

A nova orientação tecnológica permitia combinações de fatores em que entravam maiores quantidades de capital por homem ocupado. Essa orientação tinha como fim a economia mesma de mão de obra, como pode ser observado no trecho seguinte: “aquelas invenções que possibilitavam economia do fator mão de obra tinham preferências às que permitiam aumento da produtividade física do trabalho, mas não permitiam reduzir a procura do fator mão de obra.” (FURTADO, 1961, p. 177). No setor agrícola, por exemplo, ocorreu intenso processo de mecanização em fins do século XIX, o que permitiu liberar mão de obra para a economia industrial, desafogando, assim, o mercado de trabalho. As observações que vêm de ser feitas deixam transparecer claramente “[...] a íntima interdependência existente entre a evolução da tecnologia nos países industrializados e as condições históricas do seu desenvolvimento econômico.” (FURTADO, 1961, p. 177-178). Em outros termos, nas economias capitalistas altamente desenvolvidas as novas tecnologias só foram incorporadas aos processos produtivos quando as condições econômicas o justificavam. Ou seja, “[...] as condições econômicas é que determinavam, em cada caso e fase, o tipo de tecnologia a ser utilizado.” (FURTADO, 1961, p. 170). Uma situação diametralmente oposta à que se processou nas economias de excedente estrutural de mão de obra.

A evolução das forças que vimos de esboçar desembocou nas chamadas modernas democracias capitalistas. “Nelas os centros de decisão mais significativos estão nas mãos da classe capitalista, detentora dos bens de produção. Contudo, o dinamismo dessas sociedades depende em última instância das aspirações e da agressividade das massas trabalhadoras [...]”

¹⁶⁰ Neste ponto, convém abrir um pequeno parêntesis para informar ao leitor que a análise esboçada acima será retomada e refinada por Furtado no nono capítulo de *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, obra publicada, originalmente, em 1967. Nessa parte do livro, o economista brasileiro explica a dinâmica do desenvolvimento capitalista a partir do que chama de ‘dialética inovação-difusão das técnicas’. O autor argumenta que o desenvolvimento, quando apoiado na acumulação-difusão de inovações, vale dizer, quando ancorado na simples utilização de técnicas já conhecidas, engendra uma procura relativamente intensa de mão de obra, o que contribui para melhorar a posição relativa da classe assalariada no esquema de distribuição da renda social. Na situação de escassez relativa do fator trabalho, os trabalhadores passam a exercer uma forma de poder, a qual se traduz na pressão para a elevação da taxa de salário. “Essa pressão em si mesma”, assinala o autor, “constitui um *motor* de desenvolvimento, porquanto modifica o perfil da procura e permite que a acumulação se realize no horizonte de possibilidades técnicas já conhecidas.” (FURTADO, 2000, p. 140-141, grifo do autor). Afim de defender a taxa de remuneração do capital e preservar sua participação na renda, os empresários-capitalistas se esforçarão em introduzir invenções e em orientar o progresso tecnológico – introduzir processos produtivos “*labour-saving*” –, abrindo, assim, caminho ao desenvolvimento “[...] baseado na acumulação-incorporação de invenções, o qual coloca a classe empresária capitalista em posição privilegiada para reter os frutos do incremento de produtividade e, dessa forma, aumentar sua participação na renda.” (FURTADO, 2000, p. 140). Assim sendo, afirma-se que o esforço da classe capitalista para manter sua posição relativa na distribuição da renda social constitui o segundo motor do processo de desenvolvimento. Por fim, ressalta-se que essa mesma análise também está presente no quinto capítulo do livro *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*, de 1980.

(FURTADO, 1964, p. 65). A partir dessa citação é possível deduzir a importância de a massa trabalhadora formar consciência de classe, reconhecendo, destarte, o antagonismo com os grupos capitalistas. Ao buscar maior participação relativa no produto social, a classe trabalhadora abre caminho para as modificações estruturais decorrentes da incorporação de novas técnicas. “A existência de antagonismos de classes é, assim, inerente ao processo de crescimento deste tipo de sociedade.” (FURTADO, 1964, p. 65). Nas chamadas estruturas subdesenvolvidas, como se verá, mais à frente, as condições que tendem a transformar as massas trabalhadoras num fator de dinamismo só muito lentamente se configuram, dada a existência de um grande reservatório de mão de obra à disposição da classe capitalista.

A **segunda linha de expansão do capitalismo industrial** europeu consistiu numa deslocação de mão de obra, capital e técnica para além de suas fronteiras, em direção às regiões de baixa densidade demográfica e de características semelhantes às da própria Europa. Essa expansão para além das fronteiras europeias objetivava, *inter alia*, ampliar a base de recursos naturais. Com efeito, o crescimento da indústria têxtil inglesa teria encontrado grandes obstáculos se não fossem os reduzidos custos da produção de algodão nos Estados Unidos da América. Cabe notar ainda que essa expansão da fronteira econômica não se diferenciava, basicamente, do desenvolvimento que se dava nos países europeus. Encaixam-se neste processo as experiências de desenvolvimento das economias australiana, canadense e estadunidense, consideradas, nessa época, simples prolongamentos da economia industrial europeia. “As populações que emigravam para esses novos territórios levavam as técnicas e os hábitos de consumo da Europa e, ao encontrarem maior abundância de recursos naturais, alcançavam, rapidamente, níveis de produtividade e renda bastante altos.” (FURTADO, 1961, p. 180).

A **terceira linha de expansão do capitalismo industrial** foi em direção às regiões já ocupadas, algumas densamente povoadas, com seus sistemas econômicos seculares, diversos, pré-capitalistas. “O contato das vigorosas economias capitalistas com essas regiões de antiga colonização não se fez de maneira uniforme. Em alguns casos, o interesse limitou-se à abertura de linhas de comércio. Em outros houve, desde o início, o desejo de fomentar a produção de matérias-primas [...]” (FURTADO, 1961, p. 180). A conformação de estruturas produtivas duais, que caracterizam o subdesenvolvimento, dá-se nesse terceiro eixo de expansão do núcleo industrial. A partir daí o sistema capitalista estrutura-se nas polaridades centro-periferia, desenvolvimento-subdesenvolvimento, dominação-dependência.

Os impactos da expansão capitalista sobre essas regiões de antiga colonização foram variados, mas é possível identificar um efeito comum, qual seja a formação de estruturas híbridas ou duais. Neste tipo de estrutura social e econômica, uma parte “[...] tendia a

comportar-se como um sistema capitalista, a outra, a manter-se dentro da estrutura preexistente.” (FURTADO, 1961, p. 180). Em contraste com o que se observou no ‘*modelo clássico do desenvolvimento industrial*’, a expansão capitalista nas regiões de economia de tipo colonial foi insuficiente para desorganizar e absorver completamente as estruturas preexistentes, levando à formação de uma estrutura dual, quer dizer, setores de elevada produtividade coexistindo, em “equilíbrio estático”, com setores de produtividade muito baixa, como o de subsistência. Para o autor, essa “[...] economia dualista constitui, especificamente, o fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo.” (FURTADO, 1961, p. 180). Vê-se, claramente, que o subdesenvolvimento é definido em termos de dualismo estrutural, cuja origem está na penetração de um núcleo tipicamente capitalista numa economia agrícola atrasada, “[...] criando-se um desequilíbrio ao nível dos fatores – na linguagem dos economistas – com reflexos em toda a estrutura social.” (FURTADO, 1964, p. 79).

O deslocamento da fronteira econômica europeia traduziu-se, quase sempre, na formação de economias híbridas em que um núcleo capitalista passava a coexistir, pacificamente, com uma estrutura arcaica. Na verdade, era raro vermos o chamado núcleo capitalista modificar as condições estruturais preexistentes, pois estava ligado à economia local apenas como elemento formador de uma massa de salários.¹⁶¹ (FURTADO, 1961, p. 184).

Dessa visão global do processo histórico de expansão do capitalismo industrial, Furtado (1961) conclui que o subdesenvolvimento constitui, *per se*, “[...] um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento.” (FURTADO, 1961, p. 180. Ao exame dessa citação percebe-se que o subdesenvolvimento é um fenômeno particular dentro da evolução capitalista, decorrente da expansão do núcleo industrial originário via penetração de empresas capitalistas em regiões de velha colonização e estruturas econômicas pré-capitalistas, arcaicas. Não sendo uma simples etapa à la Rostow, o subdesenvolvimento é concebido como uma conformação estrutural *coetânea* do desenvolvimento. Nas palavras do autor: “[...] o subdesenvolvimento é o reverso do desenvolvimento, constituindo os dois processos um todo.” (FURTADO, 1997b, t. III, p. 296). Ambos os fenômenos, desenvolvimento e

¹⁶¹ Em 1967, após reproduzir essa mesma passagem na quarta parte do livro *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, dedicada ao subdesenvolvimento, o autor emprega a expressão “capitalismo bastardo” para referir-se ao caso das economias duais, “[...] em que um núcleo capitalista passava a coexistir, pacificamente, com uma estrutura pré-capitalista. Na verdade, sempre que o núcleo capitalista existiu como uma cunha controlada de fora, pouco se modificaram as estruturas.” (FURTADO, 2000, p. 199). Assim sendo: “caberia falar, neste caso, de *capitalismo bastardo*, no qual não há as características marcantes do tipo puro.” (FURTADO, 2000, p. 199, grifo do autor). O cerne desse “capitalismo bastardo” é o chamado dualismo estrutural, o qual refere-se “[...] à coexistência do modo de produção capitalista com outros modos de produção não capitalistas, como pode ser a agricultura artesanal de subsistência [...]” (FURTADO, 2000, p. 219).

subdesenvolvimento, são vistos como produtos de um mesmo processo histórico, qual seja o de expansão do capitalismo industrial. As observações anteriores põem a claro os elementos basilares da teoria furtadiana do desenvolvimento-subdesenvolvimento, que passaria por várias reelaborações e refinamentos nas obras posteriores do autor, especialmente as que foram publicadas durante o seu exílio político, conforme se verá no Capítulo 5.

Do que se vem de dizer depreende-se que as estruturas subdesenvolvidas são sistemas híbridos, cujos setores ou departamentos apresentam grande heterogeneidade tecnológica. Para ilustrar a inomogeneidade estrutural desses sistemas, Furtado (1961) lança mão de uma representação esquemática, que considera uma estrutura subdesenvolvida constituída de dois departamentos: um desenvolvido e outro atrasado. O departamento desenvolvido constitui o núcleo dinâmico do sistema em que predomina a tecnologia moderna e onde se registra elevada produtividade do trabalho. O departamento atrasado, por sua vez, representa o setor remanescente da estrutura pré-capitalista e, portanto, apresenta baixa produtividade do trabalho. Com base nesse esquema simplificado, infere-se que “[...] o grau de subdesenvolvimento está dado pela importância relativa do departamento atrasado, e a taxa de crescimento é função do aumento da importância do departamento desenvolvido.” (FURTADO, 1961, p. 197). Segundo o autor, a intensidade de expansão do polo dinâmico depende da taxa de capitalização, do tipo de tecnologia que se absorve e da taxa de crescimento da população total.

A transformação dos setores remanescentes da velha estrutura pelo processo de expansão do núcleo dinâmico é, porém, muito limitada. Isso ocorre por duas razões principais. Em primeiro lugar, tem-se que a quantidade de mão de obra absorvida pelo núcleo principal do sistema não alcança grandes proporções. Em consequência disso, o excedente estrutural de mão de obra – a oferta ilimitada de trabalho, identificada por Lewis (1954) – torna-se uma característica perene das estruturas subdesenvolvidas, configurando uma verdadeira força bloqueadora da autêntica luta de classes entre trabalhadores e capitalistas, tida como responsável pelo dinamismo do desenvolvimento das sociedades capitalistas. “Desta forma, o setor capitalista das economias subdesenvolvidas apresenta-se, via de regra, com pouco dinamismo, acostumando-se a classe dirigente a elevadas taxas de lucro que jamais são efetivamente postas em xeque pela luta de classes.” (FURTADO, 1964, p. 80). Em razão da ausência de autênticas lutas de classe, o processo de formação de consciência de classe entre os assalariados tende a ser extremamente lento. A segunda explicação, estreitamente relacionada com a anterior, está na falta de correlação entre o nível do salário real e a evolução da produtividade, sendo aquele determinado pelas condições de vida prevalentes no setor de mais baixa produtividade. Cabe concluir, portanto, que a condição básica exigida para

modificar as estruturas preexistentes está na absorção de parcela substancial do excedente estrutural de mão de obra pelo setor de mais alta produtividade. De fato, caso o processo de absorção fosse forte o suficiente para tornar a oferta de mão de obra pouco elástica, como ocorreu nos casos descritos pelo ‘modelo clássico’, talvez se configurasse a possibilidade de elevação do salário real, abrindo, assim, o caminho rumo ao verdadeiro desenvolvimento.

Conforme agudamente observou Furtado, o fenômeno do subdesenvolvimento, tal como apresentado acima, não se manifesta homogeneamente no tempo e no espaço, pelo contrário, apresenta-se sob formas diversas e em diferentes estágios. Furtado (1961) distingue dois tipos de estruturas econômicas subdesenvolvidas. O primeiro, chamado de estruturas subdesenvolvidas de grau inferior, “[...] é o da coexistência de empresas estrangeiras, produtoras de uma mercadoria de exportação, com uma larga faixa de economia de subsistência, coexistência essa que pode perdurar, em equilíbrio estático, por longos períodos.” (FURTADO, 1961, p. 191-192). Nesse tipo de estrutura, que é o caso mais simples de estrutura subdesenvolvida, a massa salarial gerada no setor exportador apresenta-se como único elemento dinâmico. Assim, nas fases de expansão das exportações, em que se registra um maior fluxo de renda monetária, observa-se um movimento de transferência de fatores antes ocupados nas atividades de subsistência para o setor exportador. No entanto, em decorrência da baixa representatividade da massa de salários, aquela expansão não é suficiente para provocar modificações substanciais na estrutura econômica antecedente.

O segundo tipo, por seu turno, refere-se às estruturas subdesenvolvidas mais complexas, nas quais passam a coexistir três setores: “[...] um, principalmente de subsistência; outro, voltado sobretudo para a exportação, e o terceiro, como um núcleo industrial ligado ao mercado interno, suficientemente diversificado para produzir parte dos bens de capital de que necessita para seu próprio crescimento.” (FURTADO, 1961, p. 192). O setor industrial ligado ao mercado interno, criado com base na procura preexistente de manufaturas, antes atendida com importações, desenvolveu-se em permanente concorrência com as manufaturas de origem estrangeira. Daí resulta que a preocupação central do produtor local de manufaturas consistiu em oferecer um produto equivalente ao importado e em condições semelhantes de competitividade. Com efeito, o industrial local foi levado a adotar tecnologias que permitem aproximar-se das estruturas de custos e preços das economias industriais totalmente desenvolvidas, “[...] e não as que permitam uma transformação mais rápida da estrutura econômica, pela absorção do setor de subsistência.” (FURTADO, 1961, p. 192). “Como a industrialização está principalmente orientada para a substituição de importações, a transplantação da tecnologia se faz em função da estrutura de preços do setor importador e não

do conjunto da economia.” (FURTADO, 1964, p. 75). Isso explica por que, nas estruturas subdesenvolvidas, a parcela da população afetada pelo desenvolvimento mantém-se reduzida. Como resultado, tem-se um sistema incapaz de absorver o excedente estrutural de mão de obra e de criar as condições que permitam elevar persistentemente os salários reais e melhorar o padrão de vida do trabalhador. Em suma, um sistema no qual a importância relativa das atividades de subsistência, que são caracterizadas por um reduzido fluxo de renda monetária, declina muito lentamente.

As observações que vêm de ser feitas deixam transparecer claramente o conceito estrutural de subdesenvolvimento. Essa definição apresenta o subdesenvolvimento como “[...] um desequilíbrio ao nível dos fatores [...]” (FURTADO, 1961, p. 196). Em outras palavras, tal fenômeno é visto como um desajuste fundamental entre a disponibilidade de recursos e fatores de produção e a orientação da tecnologia que está sendo absorvida no processo produtivo. Um quadro em que converge uma oferta de mão de obra completamente elástica e uma tecnologia que poupa mão de obra. Essa falta de conexão entre o progresso técnico e o grau de acumulação previamente alcançado resulta do fato de que “[...] a tecnologia absorvida por essas economias não decorre de sua evolução econômica interna, pois é transplantada de sistemas muito mais avançados.” (FURTADO, 1964, p. 75). Em outra oportunidade, o autor reitera que essa deficiente utilização dos fatores de produção se deve “[...] ao fato de que a tecnologia se vem desenvolvendo em função da disponibilidade de fatores e recursos dos países que lideram o processo de industrialização.” (FURTADO, 1961, p. 90-91). Em seguida, completa que “[...] a transplantação dessas técnicas traz implícito, quase sempre, um subemprego estrutural de fatores.” (FURTADO, 1961, p. 91). Por esse motivo, nos países subdesenvolvidos, torna-se muito difícil, para não dizer impossível, alcançar ao mesmo tempo a plena utilização dos fatores de produção (trabalho e capital). Cabe, pois, concluir que a estrutura subdesenvolvida é “[...] aquela em que a plena utilização do capital disponível não é condição suficiente para a completa absorção da força de trabalho, ao nível de produtividade correspondente à tecnologia que prevalece no setor dinâmico do sistema.” (FURTADO, 1961, p. 195).

O trecho transcrito a seguir é bastante revelador, porque, além de explicitar as raízes do problema da inadequação tecnológica, coloca em evidência a insuficiência do pensamento econômico tradicional no tratamento do subdesenvolvimento:

[...] o subdesenvolvimento não resulta de transformações endógenas de uma economia pré-capitalista, mas de um processo de enxerto, nesta última, de uma ou mais empresas ligadas ao comércio das economias industrializadas em expansão. O equívoco da Ciência Econômica tradicional, a este respeito, deriva de não se levar em conta que o

processo de desenvolvimento por indução externa é distinto do processo clássico de formação das economias capitalistas europeias. (FURTADO, 1961, p. 196).

Nos parágrafos anteriores descreveu-se, em traços gerais, a célebre interpretação de Furtado sobre o processo histórico de formação das economias desenvolvidas e subdesenvolvidas no quadro de expansão do capitalismo industrial. Argumentou-se, seguindo o pensamento do autor, que o subdesenvolvimento não é uma simples fase da trajetória de desenvolvimento das nações. Pelo contrário, deve ser compreendido como coetâneo do desenvolvimento, resultado da propagação da técnica moderna no processo de constituição de um sistema econômico de base mundial. Numa palavra: “[...] é uma deformação estrutural.” (FURTADO, 1997b, t. III, p. 184). Uma deformação que assume principalmente a forma de sistemas híbridos, constituídos por setores ou departamentos com comportamentos específicos.

Dessa forma, o desenvolvimento das economias subdesenvolvidas somente se efetivará caso sejam realizadas certas transformações estruturais, tendentes a corrigir as deformações inibidoras do dinamismo social. A respeito disso, vale observar que o mecanismo de mercado é, para o autor, um instrumento insuficiente para orientar as modificações estruturais requeridas pelo desenvolvimento. Em seu modo de ver, “[...] o sistema de preços, como instrumento orientador das inversões, é tanto mais impreciso quanto maior for a parcela das novas inversões que devem realizar-se em campos onde ainda não há experiência empresarial [...]” (FURTADO, 1961, p. 227). Posto isso, argumenta-se que o *planejamento* se apresenta como um instrumento indispensável na busca pelo desenvolvimento neste tipo de estrutura econômica. “Já hoje ninguém duvida de que sem uma autêntica política de desenvolvimento os atuais países subdesenvolvidos continuarão a dar voltas no círculo vicioso da pobreza.” (FURTADO, 1962b, p. 52). O *planejamento* é visto como instrumento ordenador da ação do *Estado* no amplo esforço requerido para sair do subdesenvolvimento. Em outros termos, o que o autor mostra é que a luta pela superação do subdesenvolvimento exige um esforço de *reconstrução estrutural*, que, para efetivar-se, requer uma ação orientadora que somente pode vir do Estado. “Em síntese, o trabalho de reconstrução estrutural requerido para superar o subdesenvolvimento baseia-se numa racionalidade mais abrangente do que a dos mercados, e a ela só se tem acesso pelo planejamento.” (FURTADO, 1997a, t. III, p. 36). No entanto, não basta que o Estado implemente políticas promotoras da plena ocupação de fatores para que o desenvolvimento se realize, é preciso ir além, coordenando, inclusive, o próprio processo de formação de capital. “Não se trata, apenas, de criar condições propícias a que os empresários intensifiquem seu esforço de inversão: é necessário dar um passo adiante, garantindo que as inversões provoquem as modificações estruturais requeridas pelo

desenvolvimento.” (FURTADO, 1961, p. 230-231). Conclui-se daí que o Estado num país de economia subdesenvolvida assume funções específicas; distintas, portanto, das que se observam nas economias desenvolvidas. As diferenças entre as estruturas desenvolvidas e subdesenvolvidas parecem ser suficientemente grandes para justificar o uso pelo Estado de métodos diversos para promover o desenvolvimento. É o que se objetiva mostrar na seção seguinte.

4.2 A AÇÃO DO ESTADO

No final da Seção 4.1, observou-se que o problema do subdesenvolvimento não se resolverá espontaneamente, ao impulso dos mecanismos autocorretores de mercado. Trata-se de um problema que só poderá ser devidamente enfrentado por uma intervenção ativa do Estado na economia. Do *laissez-faire* não se pode esperar senão que perpetue a armadilha histórica do subdesenvolvimento, e mesmo alimente a tendência à sua agravação. Pode-se, pois, afirmar que a luta pela superação do subdesenvolvimento “[...] implica um processo político que a sociedade somente pode realizar por meio do Estado. Este é apenas um instrumento, e a sociedade é que decide como e com que fim utilizá-lo, consciente de que sem ele estará desarmada.” (FURTADO, 1997b, t. III, p. 184). À vista disso, percebe-se que o esforço para franquear a barreira do subdesenvolvimento não se faz sem um projeto político esposado por amplos segmentos sociais. O problema fundamental que se apresenta é, portanto, o seguinte: quais deveriam ser os fins últimos da ação política? Furtado refletiu sobre essa questão no primeiro capítulo¹⁶² do livro *A pré-revolução brasileira*¹⁶³, lançado em agosto de 1962, as vésperas, portanto, de assumir o Ministério do Planejamento. Ao longo do capítulo, o autor apresenta o

¹⁶² O capítulo, que recebeu o título provocativo de *Reflexões sobre a pré-revolução brasileira*, é, na verdade, um ensaio, escrito para o II Ciclo de Estudos sobre a Integração do Nordeste, realizado em janeiro de 1962, na cidade de São Paulo, pelo Instituto Nacional de Estudos Superiores. Logo em seguida, o texto teve ampla circulação nacional e internacional, sendo publicado em vários países latino-americanos, europeus e nos Estados Unidos da América. No âmbito nacional, o ensaio foi publicado inicialmente na Revista Brasileira de Ciências Sociais, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p. 40-56, mar. 1962. Alguns meses depois, integrou o livro *A pré-revolução brasileira*. A intenção do autor ao escrevê-lo foi “[...] desmistificar o que a direita chamava de ‘marxismo’ e mostrar às esquerdas que existia uma contradição entre os fins que ela colimava e os meios que tendia a preconizar para alcançá-los.” (FURTADO, 1997, t. II, p. 214). Mais à frente esclarece que o seu propósito consistiu em “[...] preservar para os jovens o direito a uma filosofia da ação, sem o que eles se sentiriam excluídos do processo político, e ao mesmo tempo de convencê-los de que o marxismo-leninismo os afastaria de forma irremediável dos objetivos fundamentais de convivência social que buscavam alcançar [...]” (FURTADO, 1997, t. II, p. 219). Finalmente, vale ressaltar que Celso Furtado faz ao longo do texto uma clara opção pela via reformista na luta contra o subdesenvolvimento, e procura demonstrar o retrocesso político que significaria a adoção da revolução de tipo marxista-leninista nas modernas sociedades abertas.

¹⁶³ Dirigido à juventude universitária, *A pré-revolução brasileira* – o décimo livro de Celso Furtado – é constituído de nove ensaios de caráter essencialmente político, preparados com vistas a orientar a luta pela superação dos vícios estruturais inibidores do verdadeiro desenvolvimento da economia brasileira.

que acreditava ser os objetivos irredutíveis da ação política transformadora, quais sejam: “[...] humanismo e otimismo com respeito à evolução material da sociedade. Em linguagem mais corrente: liberdade e desenvolvimento econômico¹⁶⁴.” (FURTADO, 1962b, p. 19). Essa maneira de conceber os autênticos objetivos da ação política, tem origem, indubitavelmente, nas ideias de Karl Mannheim sobre planejamento democrático. Conforme já demonstrado, o pensamento mannheimiano revelou para o economista brasileiro a dimensão humanística do planejamento, que deve estar ancorado num sistema de valores, para ser democrático. Trata-se, em última instância, de reconhecer “[...] que a plenitude do desenvolvimento do indivíduo somente pode ser alcançada mediante a orientação racional das relações sociais.” (FURTADO, 1952b, p. 17). Em suma, liberdade e desenvolvimento econômico são tidos como os verdadeiros fins que deveriam orientar a política consciente de reconstrução social.

Havendo compreendido que o subdesenvolvimento não deve ser aceito como fato de ordem natural, mas fruto de um processo histórico – portanto, passível de ser superado –, o autor foi conduzido a refletir mais detidamente sobre as funções do Estado na luta pelo desenvolvimento econômico, tônica que permeia todas as páginas do último capítulo de *Subdesenvolvimento e Estado democrático*¹⁶⁵, publicado, originalmente, em 1962. Esse assunto também se faz presente no segundo capítulo de *A pré-revolução brasileira*, que traz uma discussão acerca dos problemas de política econômica, inclusive os da reforma de base.¹⁶⁶ A discussão promovida pelo autor em torno desses dois tópicos – política econômica e reformas

¹⁶⁴ Ao apregoar os fins orientadores da ação estatal, o autor procura mostrar que não há opção entre liberdade individual e desenvolvimento econômico, como parecia indicar a experiência histórica soviética. Mais precisamente, busca esclarecer que a dicotomia entre liberdade e rápido desenvolvimento material da coletividade é falaciosa. Em clara alusão ao conceito mannheimiano de planejamento democrático, ele apresenta o desafio que se impunha às economias subdesenvolvidas, inclusive a brasileira: “o problema fundamental que se apresenta é, portanto, desenvolver técnicas que permitam alcançar rápidas transformações sociais com os padrões de convivência humana de uma sociedade aberta.” (FURTADO, 1962b, p. 26). Preconiza-se, portanto, a luta pelo desenvolvimento sem perder de vista a garantia da liberdade individual.

¹⁶⁵ Esse pequeno livro de 53 páginas, publicado no Recife pela Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (CODEPE), reúne um conjunto de cinco ensaios, abrangendo temas variados: política de desenvolvimento, subdesenvolvimento e Estado, economia brasileira, método e pensamento na ciência econômica. Apesar de pouco citado pelos estudiosos de Furtado, trata-se do único livro do autor que traz no título a expressão “Estado”, qualificada pelo epíteto “democrático”. O último ensaio do livro, que recebeu título igual ao da obra, é particularmente importante para os nossos propósitos, pois nele o autor aborda o problema das funções do Estado num país de economia subdesenvolvida. Ao escrevê-lo, o autor faz referência direta ao Estado – a palavra Estado aparece 24 vezes ao longo do texto, sem nenhuma alusão a sinônimos –, em verdadeiro contraste com os escritos que analisamos anteriormente, nos quais o Estado vinha sendo tratado como sinônimo de governo, poder público, poder central e setor público. Além disso, é oportuno chamar a atenção para a ficha catalográfica da obra, que indica como conteúdo principal dois temas: 1) desenvolvimento econômico, elemento central da agenda de pesquisa de Furtado, já presente nos escritos publicados durante seu primeiro momento como economista; e 2) planificação democrática, uma categoria mannheimiana que Furtado assimilara prematuramente, ainda nos anos de 1940.

¹⁶⁶ Intitulado *Política econômica e reformas de base*, o capítulo é fruto de uma conferência proferida por Celso Furtado ao receber a distinção de “Economista do Ano” de 1962, da Ordem dos Economistas de São Paulo. O texto foi publicado originalmente na Revista de Ciências Econômicas, São Paulo, n. 2, p. 3-11, jun. 1962.

de base – tem como fulcro a concepção de que “[...] os processos econômicos são passíveis de regulação consciente e o poder, que daí decorre, deve ser exercido a bem do interesse coletivo, definido como tal o bem-estar da maioria da população.” (FURTADO, 1962b, p. 33). Esse ponto de vista relaciona-se estreitamente com as bases teóricas que sustentam o pensamento furtadiano, com destaque especial para as ideias de Keynes e Perroux, as quais apregoam que, para funcionar, o sistema econômico capitalista não pode prescindir totalmente de certo grau de orientação e controle das decisões que comandam a vida econômica das nações.

Nos textos supracitados, as funções do Estado são abordadas a partir do método histórico-comparativo, que se baseia, conforme dissemos nos capítulos precedentes, na confrontação e na justaposição de elementos, tendo em vista esclarecer realidades e/ou revelar especificidades que, de outro modo, permaneceriam ocultas ou implícitas. Melhor dizendo, as funções desempenhadas pelo Estado em um país de economia subdesenvolvida são analisadas pelo autor em confronto com as de um país de economia desenvolvida. A análise das funções do Estado através deste enfoque metodológico, confrontando-as com diferentes realidades e estruturas econômicas distintas, não estava presente nos escritos de juventude do autor, nem nos textos do interregno cepalino, constituindo, assim, uma singularidade dos trabalhos publicados no interlúdio nordestino, que trazem, entre outras importantes contribuições, a teoria do desenvolvimento-subdesenvolvimento de Celso Furtado, cujos elementos basilares foram apresentados na primeira seção deste capítulo.

Percebe-se que, mais uma vez, o Estado é visto pelo autor a partir das perspectivas funcional-pragmática e instrumental, despontando, em conformidade com os escritos examinados no capítulo precedente, como principal instrumento do desenvolvimento econômico nacional. Isso quer dizer que o autor incorpora às suas reflexões a concepção de Estado moderno promotor do desenvolvimento, a qual contrasta diametralmente com a noção de Estado tradicional prestador de serviços, que o autor denomina de “[...] concepção novecentista do Estado gendarme [...]” (FURTADO, 2009c, p. 166). Assim sendo, postula-se que o objetivo precípua da ação estatal não é outro senão o de promover o bem-estar econômico, com melhoria da qualidade de vida do povo, objetivo só alcançável através do desenvolvimento econômico. Além disso, o autor sustenta, nos ensaios mencionados acima, que, “[...] para desempenhar a função de promotor do desenvolvimento econômico, o Estado terá de adotar *métodos diversos*, conforme se trate de país de economia desenvolvida ou subdesenvolvida” (FURTADO, 1962a, p. 48, grifo nosso). Esse último fragmento é particularmente importante para os propósitos desta pesquisa, pois nele o autor preconiza o princípio, considerado

corolário¹⁶⁷ de sua teoria do subdesenvolvimento, segundo o qual diferentes estruturas econômicas, tais como as desenvolvidas e subdesenvolvidas, exigem, para desenvolver-se efetivamente, ações específicas do Estado, isto é, políticas de desenvolvimento próprias. Essa é a problemática central que objetivamos desvelar e sistematizar nos próximos parágrafos.

O princípio a que se fez referência, derivado da interpretação furtadiana do binômio desenvolvimento-subdesenvolvimento, é demonstrado pelo autor admitindo-se, para efeito de raciocínio, a hipótese de que os ideais de convivência social num país de economia desenvolvida assemelham-se aos que prevalecem em outro de economia subdesenvolvida. “Em ambos os casos”, afirma ele, “aspira-se a conciliar o máximo de bem-estar econômico para a maioria e uma rápida melhoria nas condições de vida do povo com um sistema político baseado no máximo de liberdade pessoal [...]” (FURTADO, 1952a, p. 48). Em ambos os tipos de economia, os objetivos supremos da ação política são, conforme indicado no início desta seção, liberdade e desenvolvimento econômico. Deduz-se daí uma inequívoca semelhança entre os ideais de convivência social, presentes no sistema de pensamento de Furtado, e os traços essenciais de uma sociedade democraticamente planejada, proclamados por Karl Mannheim.

A análise dos métodos diversos à disposição do Estado na luta pelo desenvolvimento, exige que exploremos, inicialmente, a diferença que o autor estabelece entre política quantitativa e política qualitativa. Seguindo as pegadas de Jan Tinbergen¹⁶⁸, Furtado (1962b) conceitua a política econômica quantitativa como aquela formulada com base em modelos macroeconômicos¹⁶⁹, com vistas a manter o pleno emprego da força de trabalho. Em outros termos, a política quantitativa é definida como aquela que visa aumentar o coeficiente de eficiência do sistema econômico sem provocar mudanças significativas em sua estrutura. Trata-se de políticas econômicas derivadas dos modelos keynesianos, muito em voga nos anos 50 e

¹⁶⁷ Defende-se que tal princípio é um corolário da interpretação furtadiana do desenvolvimento-subdesenvolvimento, pois esta apregoa, conforme evidenciado na Seção 4.1, que as estruturas desenvolvidas e subdesenvolvidas apresentam diferenças substanciais. Uma vez que tais estruturas guardam inúmeras especificidades, deduz-se que elas requerem, para desenvolver-se, ações específicas do Estado. Por serem distintas, os seus problemas estão longe de serem análogos. Seria ingênuo, portanto, imaginar que diferentes estruturas econômicas, com suas particularidades históricas, comportariam um “Estado congênere”, implementando políticas homogêneas. E aqui, vale reproduzir a seguinte observação do autor: “o fato de que não se tenha esclarecido devidamente este ponto, [...], é responsável por grande parte da confusão reinante em torno de planejamento e métodos correlatos de política econômica.” (FURTADO, 1962a, p. 48).

¹⁶⁸ As ideias e a própria terminologia do economista holandês Jan Tinbergen (1903-1994) formam a referência principal de Furtado quando o assunto é política econômica. As obras básicas de Tinbergen, sempre citadas por Furtado, são as seguintes: “*On the Theory of Economic Policy*” (1952) e “*Economic Policy: Principles and Design*” (1956).

¹⁶⁹ No livro *A pré-revolução brasileira*, o autor argumenta que a técnica de construção de modelos “macro”, que deu origem à chamada política econômica quantitativa, representou um avanço fundamental para as economias capitalistas desenvolvidas. Para ele, tais modelos “[...] são autênticos instrumentos de racionalização dos processos políticos.” (FURTADO, 1962b, p. 37). Fica, pois, evidente que os instrumentos de análise do economista são suficientes para a adequada formulação de políticas nas economias capitalistas “maduras”.

60 do século passado. A propósito, o autor escreveu: “[...] a análise econômica [keynesiana] abriu o caminho para as atuais políticas de pleno emprego que devolveram ao Estado, nas nações industrializadas, grande preeminência no comando dos sistemas econômicos.” (FURTADO, 1962b, p. 36). Como pode ser observado, o autor faz referência ao tipo de política que vinha demonstrando grande eficácia quando implementada nos países de economia altamente desenvolvida. A política econômica qualitativa, por seu turno, é aquela que visa promover profundas modificações estruturais, a exemplo das chamadas reformas de base¹⁷⁰ – agrária, fiscal, bancária e político-administrativa. O foco da política qualitativa está na remoção dos obstáculos institucionais e estruturais ao verdadeiro desenvolvimento. Ao preconizar importantes transformações estruturais, esse tipo de política desemboca, necessariamente, no planejamento, isto é, “[...] na tentativa de aumentar a racionalidade dos processos econômicos, identificando os pontos de bloqueio responsáveis pela má utilização de recursos escassos.” (FURTADO, 1997a, t. III, p. 183). É o tipo de política que melhor se adequa às estruturas pouco diferenciadas e aos sistemas de baixo grau de integração, isto é, às economias subdesenvolvidas.

Posto isso, argumenta-se que, no caso de uma economia desenvolvida típica, dotada de estruturas relativamente homogêneas e altamente integradas, os autênticos objetivos do desenvolvimento econômico podem ser alcançados mediante a adoção de políticas econômicas quantitativas¹⁷¹ – políticas monetária, fiscal, cambial e outras –, sempre que tais métodos consigam manter o pleno emprego dos fatores de produção. Dessa forma, para alcançar a aspiração social máxima, o fundamental é que a economia desenvolvida mantenha o máximo

¹⁷⁰ O tema das reformas de base permeia todas as páginas do texto *Projeto de “manifesto das forças progressistas*, escrito por Furtado em agosto de 1962. A aproximação das eleições de fins de 1962, para renovação do Congresso e escolha dos governadores dos estados, pareceu a Furtado que algo devia ser feito para aglutinar as chamadas forças progressistas, num cenário de clara polarização da luta política. Com anuência do presidente da República, João Goulart, Furtado preparou um documento – “manifesto das forças progressistas” – com vistas a obter uma frente parlamentar comprometida com as reformas de base, tidas como essenciais para reduzir o custo social do desenvolvimento que se vinha registrando no Brasil. O texto permaneceu inédito até 1989, quando Furtado decidiu inseri-lo como seção final do quinto capítulo de seu segundo volume memorialístico, intitulado *A fantasia desfeita*. Diz ele: “as ideias essenciais sobre reformas foram recolhidas no debate então em curso, e constituem o que à época me pareceu ser um consenso das forças progressistas.” (FURTADO, 1997, t. II, p. 225). O autor principia chamando a atenção para a inadequação do marco institucional do país frente ao desenvolvimento material alcançado pela economia brasileira em inícios dos anos de 1960. Essa inadequação institucional estaria na base das tensões sociais e políticas que afligiam o país naquele contexto histórico. Na parte final o texto, o autor resume o que chama de programa mínimo de reformas, que inclui as reformas agrária, fiscal, administrativa, universitária, eleitoral, bancária, além de um estatuto disciplinar do capital estrangeiro. O autor encerra dizendo que “esse programa não deve ser visto como uma indicação imprecisa de intenções, e sim como um compromisso a ser cumprido nos primeiros seis meses de atividade do novo Parlamento.” (FURTADO, 1997, t. II, p. 234).

¹⁷¹ “Esse tipo de política se aplica com êxito ali onde existe um sistema econômico apto a crescer, vale dizer, capaz de gerar seu próprio dinamismo. Não é este o caso da grande maioria dos atuais países subdesenvolvidos, cujo dinamismo depende essencialmente de fatores exógenos. Política de desenvolvimento, nesse caso, seria criar as bases de um sistema econômico que, sendo apto a crescer, encerrasse um esforço de reconstrução de estruturas econômicas e sociais.” (FURTADO, 1997b, t. III, p. 85).

de estabilidade (eficiência) do sistema econômico, ao nível de ocupação plena da capacidade produtiva. Essa é uma condição suficiente para o desenvolvimento, pois:

[...] o pleno emprego dos fatores significa, por um lado, um nível alto de remuneração da mão de obra e de arrecadação de impostos – elementos básicos para promover o bem-estar social imediato – e, por outro lado, um nível também muito alto de investimentos, condição para a melhoria futura desse mesmo bem-estar social. (FURTADO, 1952a, p. 48-49).

Nesse aspecto, pode-se afirmar, sem qualquer dúvida, que nas economias capitalistas desenvolvidas, a política econômica quantitativa ou de pleno emprego traz consigo outra de desenvolvimento. Para entender como isso é possível, basta lembrar que a política de pleno emprego nos países desenvolvidos engendra, inevitavelmente, uma escassez relativa de mão de obra. Tal resultado é obtido, pois neste tipo de estrutura econômica, conforme já se mostrou na Seção 4.1, a ocupação plena do fator capital é suficiente para absorver a totalidade da força de trabalho. Quais os efeitos dessa escassez crônica de mão de obra? Na economia capitalista, uma oferta de mão de obra pouco elástica tende a pressionar no sentido da elevação do custo relativo do fator trabalho, o que, por sua vez, estimula a introdução de inovações “*labour-saving*”. É sabido que, para Furtado, essa orientação tecnológica – poupadora de trabalho – garante a manutenção da taxa de lucro, preservando, por conseguinte, a posição relativa da classe proprietária dos meios de produção no esquema de distribuição da renda social. “Ora, para evitar o colapso da demanda efetiva e o desemprego é indispensável que esses lucros sejam absorvidos pela economia em um fluxo contínuo de novas inversões, isto é, que a economia se mantenha crescendo.” (FURTADO, 1962b, p. 37). Num esforço de síntese, poder-se-ia dizer: logrado a plena ocupação da força de trabalho, a economia capitalista desenvolvida torna-se apta para pôr em ação o mecanismo do desenvolvimento ou o ‘anel de *feedback* fundamental’¹⁷² (acumulação de capital → incorporação de novas técnicas → aumento de produtividade → elevação da renda real social → diversificação da demanda final → acumulação).

Do que se vem de dizer percebe-se que a política de desenvolvimento numa economia capitalista desenvolvida é, principalmente, de caráter quantitativo. Um tipo de política orientado para maximizar a eficiência do sistema econômico sem, contudo, alterar significativamente sua estrutura. “[...] para formulação desse tipo de política, a análise

¹⁷² A expressão ‘anel de *feedback*’ foi usada por Celso Furtado no livro *Análise do “modelo” brasileiro*, publicado, originalmente, em 1972, para refletir os automatismos básicos que, nas economias capitalistas desenvolvidas, articulam os processos de acumulação e produção com a geração de um fluxo de demanda capaz de impulsionar o sistema. Nas palavras do autor: “trata-se, em última instância, de interação entre as forças sociais que disputam os incrementos do produto e o progresso tecnológico que é causa última desses incrementos.” (FURTADO, 1972, p. 65).

econômica baseada na construção de modelos macro e a um elevado nível de agregação constitui instrumento de inegável alcance prático.” (FURTADO, 1962b, p. 38). No caso de uma economia subdesenvolvida típica, entretanto, o problema da formulação de uma política de desenvolvimento se apresenta de forma muito distinta. “Em face de uma estrutura pouco diferenciada, de um sistema com reduzido grau de integração, a técnica de política quantitativa apresenta limitado alcance prático.” (FURTADO, 1962b, p. 38). A explicação está no fato de que a estabilidade do sistema econômico ao nível de pleno emprego do capital instalado não é uma condição suficiente, nas economias subdesenvolvidas, para se alcançar os objetivos básicos do desenvolvimento econômico. Isso ocorre porque a economia subdesenvolvida padece de um desequilíbrio estrutural ao nível dos fatores – uma situação em que a plena utilização do capital disponível é insuficiente para a completa absorção da força de trabalho. Assim, não sendo possível pensar em termos de pleno emprego da força de trabalho, somos levados a pensar em estabilidade em termos de nível de preços. “Ora, manter estável o nível de preços pode significar, para um país subdesenvolvido, desgaste de fatores, com prejuízo direto dos objetivos de bem-estar social e desenvolvimento que se tem em mira” (FURTADO, 1962a, p. 49). Como se vê, através dessas passagens, já fica bastante claro que a própria ideia de estabilidade se diferencia substancialmente conforme se trate de um país de economia desenvolvida ou subdesenvolvida.

Nos países de economia subdesenvolvida, a política de desenvolvimento requerida é de natureza qualitativa. O desenvolvimento dessas economias exige, para efetivar-se, importantes modificações estruturais, o que só pode ser realizado através das chamadas reformas¹⁷³ de base ou estruturais (agrária, político-administrativa, bancária, fiscal, universitária), vale dizer, requer uma atuação bem mais complexa do Estado. Para formular esse tipo de política se faz indispensável conhecer os obstáculos estruturais que são específicos do subdesenvolvimento. Mais ainda, a formulação dessa política de desenvolvimento, essencialmente qualitativa, exige uma visão de conjunto da “[...] dinâmica das estruturas que escapa à análise econômica convencional.” (FURTADO, 1962b, p. 38). Mas, qual é o lugar das reformas estruturais na teoria econômica? O autor reconhece “[...] que os economistas não estão armados de instrumentos teóricos que os capacitem para diagnosticar com critério científico os problemas estruturais [...]” (FURTADO, 1962b, p. 39). A conclusão a que chega o autor,

¹⁷³ No capítulo 19 de *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, intitulado *A coordenação das decisões econômicas*, o economista brasileiro retoma a discussão sobre a diferença entre política econômica de tipo quantitativo e política econômica de tipo qualitativo. Nesta ocasião, enfatiza: “as reformas estruturais, que são um aspecto essencial da política econômica dos países subdesenvolvidos, constituem um tipo radical de política econômica qualitativa.” (FURTADO, 2000, p. 281).

portanto, é a seguinte: é mister alcançar alto grau de autonomia no plano das formulações teóricas, caso se pretenda aumentar a eficácia da política econômica dos países subdesenvolvidos, tornando-a comparável à já alcançada pelos países desenvolvidos.

As considerações anteriores permitiram mostrar que os métodos à disposição do Estado na busca pelo desenvolvimento são diversos, conforme se trate de estruturas desenvolvidas ou subdesenvolvidas. Para finalizar esse raciocínio, tecer-se-ão alguns comentários sobre as ações específicas do Estado nas economias capitalistas subdesenvolvidas. Especificamente, destaca-se “[...] a extraordinária importância que nelas o Estado tende a assumir.” (FURTADO, 1964, p. 82). Em poucas palavras, pretende-se chamar a atenção para a importância da ação supletiva do Estado num país de economia subdesenvolvida, em face da própria debilidade de sua classe empresarial. Ao abordar esse aspecto do problema, o autor, seguindo os passos de Karl Mannheim, mostra que a ação estatal supletiva é perfeitamente compatível com o padrão de sociedade democrática que vimos aperfeiçoando no mundo ocidental. Nesse particular, os argumentos do autor visam sustentar que democracia, liberdade e planejamento não são termos antitéticos¹⁷⁴, mas que encerram ampla compatibilidade. Além disso, deve-se observar que a ação estatal preconizada pelo autor, sendo de natureza supletiva, não pretende deslocar a iniciativa privada, mas, sim, viabilizar sua formação e desenvolvimento, conforme destacado pelo próprio autor:

A ação estatal não vem coibir a atuação do empresário privado; vem criar condições para que este surja ou se consolide. Tal objetivo, contudo, não poderá ser alcançado se a ação do Estado se realizar de forma improvisada e assistemática. Para que o Estado possa entrar no momento devido e sair na ocasião oportuna, deve armar-se de uma visão de conjunto do processo econômico. E é a isso que chamamos planejamento. Destarte, para alcançar os autênticos objetivos da sociedade democrática, em um país subdesenvolvido, o planejamento pode ser indispensável. A defesa do **laissez-faire** e a luta contra a ação planejada do Estado em tais condições, resulta de uma confusão entre os ideais da convivência social e a forma que os mesmos assumem correntemente em estruturas sociais altamente integradas. (FURTADO, 1962a, p. 50, grifo do autor).

Fica evidente que o planejamento é o instrumental de que dispõe o Estado, nos países subdesenvolvidos, para realizar suas funções no campo do desenvolvimento econômico.¹⁷⁵ A

¹⁷⁴ Diz ele: “a ação estatal, visando à formação da classe empresarial, à reorientação dos investimentos, a uma mais rápida acumulação de capital, redução dos riscos, etc., assume, aparentemente, a forma de drástica redução na área do **laissez-faire**. Aqueles que raciocinam por analogia, soem pensar que tão grande redução na área do **laissez-faire** seria incompatível com o tipo de sociedade democrática que preconizamos. Em uma economia altamente desenvolvida talvez assim ocorresse.” (FURTADO, 1962a, p. 50, grifos do autor).

¹⁷⁵ Este, porém, não era ponto pacífico, conforme se deduz do excerto seguinte: “estamos todos de acordo em que o desenvolvimento econômico é condição necessária da realização dos nossos ideais de convivência social democrática; também estamos de acordo em que cabe ao Estado uma grande responsabilidade na promoção do desenvolvimento; mas resistimos, muito entre nós, a aceitar a ideia de que a ação estatal, [...], não se pode

superação do subdesenvolvimento requer uma decidida intervenção planificadora por parte do Estado. Argumento semelhante pode ser encontrado no texto *O Plano Trienal e o desenvolvimento*. Nesse pequeno texto, publicado no jornal Última Hora, em 31 de dezembro de 1962, Celso Furtado ratifica a ideia segundo a qual “[...] o planejamento é uma técnica de governar e administrar imprescindível às economias subdesenvolvidas.” (FURTADO, 2011b, p. 29). Nessas economias, o desenvolvimento exige permanentes modificações estruturais que somente se viabilizam mediante algum grau de coordenação e controle das decisões cruciais, vale dizer: só se viabilizam por meio da técnica de planejamento.

Apregoa-se, uma vez mais, a necessidade da presença constitutiva do Estado e do planejamento para alcançar, num país de economia subdesenvolvida, os autênticos ideais da sociedade democrática. Em contraste com o caso dos países de economia desenvolvida, nos quais é suficiente adotar métodos indiretos de intervenção estatal (políticas econômicas quantitativas), nos países de economia subdesenvolvida torna-se indispensável a ação planejada do Estado, na amplitude exigida por uma política de desenvolvimento de natureza qualitativa. Deste ponto de vista, pode-se argumentar que o Estado nas economias subdesenvolvidas é instituição *sui generis*, visto que sua função aparenta muito mais complexa do que conheceu o Estado nas estruturas desenvolvidas. A conclusão a que chegou o autor é a seguinte: “[...] se bem sejam os mesmos os ideais de convivência em sociedades democráticas, de economias desenvolvidas ou subdesenvolvidas, *as funções do Estado*, instrumento principal da consecução daqueles ideais, *podem ser distintas*.” (FURTADO, 1962a, p. 50, grifos nossos).

Ao longo desta seção pôs-se em evidência a ação estatal em diferentes estruturas econômicas. Com o que foi exposto, pretendeu-se reiterar que desenvolvimento e subdesenvolvimento são fenômenos coetâneos, e que o subdesenvolvimento, sendo um caso especial na evolução capitalista, não deve ser interpretado como uma etapa necessária da trajetória de desenvolvimento das nações. Sendo um fenômeno específico, o subdesenvolvimento possui características próprias, que diferem substancialmente das estruturas desenvolvidas. Em razão dessas diferenças estruturais, as funções e os métodos de

realizar sem um adequado planejamento. E essas resistências resultam, em grande medida, da falta de um debate aberto, no campo da ciência política, em torno das funções do Estado nas economias subdesenvolvidas.” (FURTADO, 1962a, p. 51). Ao longo do texto, o autor argumenta que a consecução dos ideais de convivência social, nos países subdesenvolvidos, requer uma redefinição das funções do Estado, que incorpore, sem preconceitos ideológicos, o planejamento como instrumento principal do Estado na luta pelo desenvolvimento. Ao referir-se especificamente ao caso brasileiro, o autor destaca o anacronismo de sua estrutura administrativa: “o Estado não está devidamente aparelhado para exercer nenhuma das funções básicas de uma política de desenvolvimento.” (FURTADO, 1962a, p. 52). Em *A pré-revolução brasileira*, complementa-se esse raciocínio: “a ampliação e diversificação das funções do Estado, *causa e efeito do desenvolvimento*, não tendo sido acompanhada das necessárias reformas de base no próprio Estado, aumentou enormemente o coeficiente de desperdício na ação administrativa pública.” (FURTADO, 1962b, p. 15, grifo nosso).

intervenção à disposição do Estado na luta pelo desenvolvimento também diferem grandemente, conforme se trate de país de economia desenvolvida ou subdesenvolvida. Para desenvolver-se, cada estrutura exige métodos de intervenção específicos às suas próprias necessidades. Viu-se que este é um princípio que emerge como corolário da teoria furtadiana do desenvolvimento-subdesenvolvimento. Na Seção 4.3, que encerra o presente capítulo, objetiva-se mostrar, entre outras coisas, que o próprio Estado assume formas distintas conforme se trate de país desenvolvido ou subdesenvolvido.

4.3 O ESTADO COMO *CAUSA ET EFFECTUS* DO PROCESSO DE MUDANÇA SOCIAL

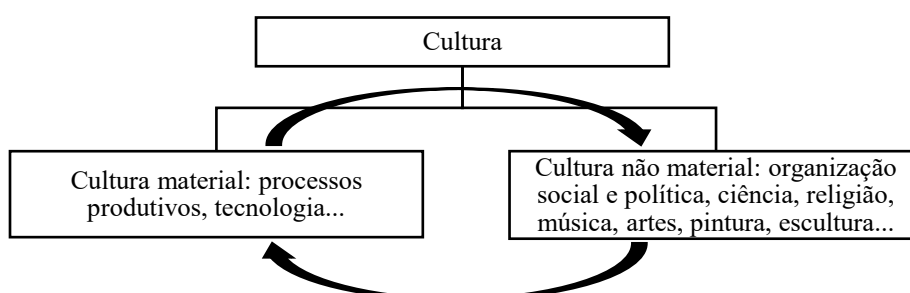
Em páginas anteriores, resgatou-se tanto a interpretação de Celso Furtado acerca do processo de formação das estruturas desenvolvidas e subdesenvolvidas quanto sua análise sobre a ação do Estado nessas diferentes estruturas econômicas. Posto isso, ressalta-se que o objetivo desta seção consiste em fundamentar a hipótese segundo a qual o Estado, além de importante agente promotor do desenvolvimento capitalista nacional, é, principalmente, a resultante de processos específicos de cada experiência histórica de desenvolvimento, e, em virtude disso, são esses processos históricos específicos, que têm suas raízes na expansão do núcleo industrial originário, ou seja, na propagação da Revolução Industrial, que constituem o fulcro da análise e/ou preocupação de Celso Furtado. Para alcançar o objetivo proposto, adota-se como referência básica o livro intitulado *Dialética do desenvolvimento*, redigido logo após a exoneração de Celso Furtado do cargo de Ministro de Estado do Planejamento. Especificamente, utiliza-se a primeira parte desse livro, que traz uma análise inédita do mecanismo e da dinâmica do desenvolvimento nas sociedades capitalistas à luz do pensamento dialético. Essa análise, até então totalmente ausente de seus escritos, permitiu ao autor reinterpretar o mecanismo do desenvolvimento nas sociedades capitalistas sob uma perspectiva mais ampla, superando, assim, os excessos de economicismo, que caracterizam os textos publicados anteriormente.

O esforço realizado por Furtado, para reinterpretar o mecanismo e a dinâmica do desenvolvimento nas sociedades capitalistas, teve como ponto de partida o conceito de *mudança social*, que surge no campo das ciências sociais – antropologia e sociologia – como reação contrária ao caráter teleológico da ideia de progresso, cara ao século XIX.¹⁷⁶

¹⁷⁶ O esforço de teorização da dinâmica do desenvolvimento nas sociedades capitalistas, realizado por Furtado (1964), seguiu, estritamente, quatro bases teórico-metodológicas, explicitadas no primeiro capítulo de *Dialética do desenvolvimento*. A primeira base teórico-metodológica está relacionada ao pensamento dialético. Entendida como uma lógica dos processos históricos, a dialética nos ensina que o impulso criador da História está no conflito de forças opostas. “A essência do pensamento dialético”, afirma Furtado (1964), “está na ideia simples de que o todo não pode ser explicado pela análise isolada de suas distintas partes.” (FURTADO, 1964,

Tendo em vista descrever o processo do desenvolvimento no contexto de mudança social, o autor propõe um ‘*modelo dinâmico de rápidas modificações tecnológicas*’, e dele infere o conceito de desenvolvimento econômico. Da mesma forma que as bases teóricas citadas na nota 176, Furtado (1964) admite que as mudanças sociais têm sua causa primária na introdução de inovações tecnológicas, que podem originar-se na própria cultura, ou serem absorvidas de outras culturas. O modelo elaborado pelo autor mostra que a introdução de inovações em algum elemento básico de uma cultura tende a repercutir em toda a estrutura

p. 14). Em seguida, citando Lukács, complementa dizendo que o problema central da dialética é o conhecimento da totalidade do fenômeno histórico. Para abordar o conceito de dialética, além de Lukács, o economista brasileiro também faz referência a Georg Hegel, Karl Marx e Jean-Paul Sartre. A segunda referência teórico-metodológica refere-se ao modelo dinâmico de representação da realidade social de Marx. Trata-se de um esquema essencialmente dialético no qual o todo está formado de apenas duas partes – infraestrutura, constituída pelas forças produtivas, e superestrutura, composta pelos valores ideológicos. Por meio dessa simplificação, Marx logrou identificar as forças primárias que, atuando dentro do todo, condicionam o processo de desenvolvimento histórico. “A essência da hipótese que formulou Marx significa apenas que, dentre os fatores determinantes de uma estrutura social, o mais irredutível é o nível da tecnologia.” (FURTADO, 1964, p. 16). A terceira base teórico-metodológica diz respeito à teoria das mudanças sociais, que tem origem no campo das ciências sociais – sociologia e antropologia, particularmente. Seguindo o pensamento dialético, essa vertente teórica foi orientada para a construção de modelos totalizantes dos processos de mudança social, tais os que distinguem as esferas da cultura material e não material, atribuindo a elas distintos comportamentos e assinalando a importância da interação das duas. Em outras palavras, os teóricos da dinâmica social concebem a cultura ou herança social como um sistema, constituído de elementos interdependentes. Em tal modelo, a herança social é dividida em cultura material, formada pelos processos de produção, tecnologia, etc., e cultura não material, constituída pela organização social e política, ciência, religião, arte, filosofia, música, pintura, escultura, religião, moral, costumes, etc. Não obstante as inter-relações entre os diferentes elementos da cultura, convém assinalar que eles não evoluem simetricamente. As evidências demonstram que os componentes da cultura material e a ciência modificam-se mais rapidamente do que os demais elementos da cultura não material. Assim, o desenvolvimento mais rápido da cultura material exige acomodações dos elementos não materiais. A figura abaixo ilustra esses termos:



À semelhança da hipótese formulada por Marx, essa abordagem apregoa que o processo de mudança social reflete, principalmente, as transformações que o avanço tecnológico introduz nos processos produtivos. O trecho reproduzido a seguir demonstra essa hipótese: “[...] sendo a cultura um conjunto de elementos interdependentes, toda vez que em determinadas condições históricas avança a tecnologia e se desenvolvem as bases materiais, todos os demais elementos serão chamados a ajustar-se às novas condições, ajustamentos esses que darão origem a uma série de novos processos, com repercussões inclusive sobre a base material.” (FURTADO, 1964, p. 19). Para sintetizar essa teoria, Furtado (1964) baseou-se nos trabalhos de vários sociólogos e antropólogos, incluindo Bronislaw Malinowsky, William Fielding Ogburn, Melville Herskovits e Everett Hagen. A quarta e última referência que sustenta a interpretação furtadiana acerca da dinâmica do desenvolvimento nas sociedades capitalistas é o modelo de causação circular dinâmica de Myrdal, cuja ideia-força pode ser assim resumida: “[...] qualquer mudança em um fator pertinente operada em um sistema põe este em movimento em determinada direção com uma velocidade dependente do impulso inicial.” (FURTADO, 1964, p. 21). Ao longo do texto, Celso Furtado cita a obra de Gunnar Myrdal intitulada “*An American Dilemma*”.

social, desencadeando uma série de reações. Por trás desse raciocínio, tem-se claramente configurada a ideia de interdependência entre os distintos elementos materiais e não materiais que integram um sistema cultural.

O ‘*modelo dinâmico de rápidas modificações tecnológicas*’¹⁷⁷ permite identificar aquelas inovações que não provocam modificações permanentes no sistema social, bem como aquelas outras tipicamente de caráter dinâmico. Furtado (1964) argumenta que as mudanças introduzidas na esfera da cultura material – isto é, nos processos produtivos – por inovações tecnológicas apresentam características *sui generis*. “Essas mudanças”, afirma ele, “são necessariamente de caráter dinâmico, tendendo a provocar reações em cadeia.” (FURTADO, 1964, p. 25). As mudanças nos aspectos da cultura não material, entretanto, são mais lentas do que as transformações no sistema de produção. Isso explica “[...] que nas épocas de rápida absorção de inovações possa haver grandes tensões psicossociais.” (FURTADO, 1964, p. 26). Em realidade, as inovações tecnológicas introduzidas na cultura material, em razão da série de reações que provocam, têm a faculdade de condicionar todo o processo de mudança social. A mensagem transmitida pelo modelo é bastante clara, a saber: as inovações tecnológicas, ao modificarem um parâmetro no sistema social, põem em marcha uma série de reajustamentos e acomodações. Fica, pois, evidente que as partes de um sistema cultural estão estreitamente correlacionadas, e quando algum elemento se modifica, os demais são chamados a adaptar-se.

A partir do modelo antes apresentado de rápidas modificações tecnológicas no sistema produtivo, o autor de *Dialética do desenvolvimento* infere o conceito de desenvolvimento econômico, considerando-o um caso particular do processo mais amplo de mudança social, “[...] cujos contornos somente são perceptíveis no contexto de uma realidade histórica, isto é, partindo-se de alguma imagem figurativa do todo social e de seu comportamento no tempo.” (FURTADO, 1964, p. 23). O desenvolvimento econômico é definido como “[...] *um processo de mudança social pelo qual um número crescente de necessidades humanas – preexistentes ou criadas pela própria mudança – são satisfeitas através de uma diferenciação no sistema produtivo decorrente da introdução de inovações tecnológicas.*” (FURTADO, 1964, p. 27, grifo do autor). E acrescenta logo a seguir: “o avanço da ciência desempenha papel estratégico nesse processo, pois dele emanam as inovações tecnológicas.” (FURTADO, 1964, p. 27). Como se vê, o processo de desenvolvimento econômico tem sua explicação básica na introdução de

¹⁷⁷ Celso Furtado elabora o ‘*modelo de rápidas modificações tecnológicas*’ no segundo capítulo de *Dialética do desenvolvimento*, intitulado *O desenvolvimento econômico no processo de mudança cultural*. O modelo citado tem sua validade historicamente condicionada, conforme esclarece o próprio autor: “sua formulação assenta no estudo das economias capitalistas, cuja industrialização teve início no século XIX.” (FURTADO, 1964, p. 26).

inovações tecnológicas, em comunhão com as correntes de pensamento relacionadas na nota 176.

A introdução de inovações tecnológicas no sistema de produção, causa primária do processo de desenvolvimento econômico, não se efetiva sem provocar resistências e reações contrárias, e estas, quando existe a propriedade privada dos meios de produção, se manifestam através de conflitos sociais. Assim, da ideia de mudança social parte-se para a de conflito entre classes e de resistência à mudança. Tais conflitos resultam, segundo o autor, “[...] da busca consciente, pelos membros de uma sociedade, de valores que se excluem.” (FURTADO, 1964, p. 27). Nas sociedades capitalistas, particularmente, os conflitos resultantes da introdução de inovações no sistema produtivo – esfera material da cultura – tendem a assumir a forma de conflitos de classes sociais antagônicas, conforme nos revela o trecho abaixo:

Como a difusão das inovações acirra a concorrência entre produtores, a luta destes pela sobrevivência exige um rigoroso policiamento dos custos de produção, ou seja, exerce pressão sobre os salários ou provoca a criação de desemprego. Desta forma, se bem a concorrência seja *entre produtores*, os seus efeitos últimos se traduzem em conflitos entre proprietários de bens de produção e assalariados. Tomando consciência de que os objetivos que buscam se excluem, pois se trata de uma divisão do produto, os dois grupos tendem a uma articulação crescente, transformando-se em classes que se organizam para uma luta que, nas sociedades capitalistas, assume significação decisiva no processo social. (FURTADO, 1964, p. 28, grifo do autor).

Cumpriria agora indagar até que ponto as observações que vimos de fazer nos conduzem à questão do Estado no pensamento de Celso Furtado. O autor abriu espaço para abordarmos este tema, quando afirmou que as inovações tecnológicas não provocam apenas modificações na base material da cultura, mas também na superestrutura de valores sociais, haja vista a interdependência que existe entre os elementos básicos de toda cultura. Em seu modo de ver, “[...] as mudanças na estrutura econômica tendem a acarretar modificações em toda a estrutura social, o que ocorre não como uma causação simples, mas em função de determinadas condições históricas.” (FURTADO, 1964, p. 29). É sabido que entre os elementos básicos da cultura não material encontra-se o Estado, que, como quaisquer outros aspectos da superestrutura de valores sociais, terá de ajustar-se toda vez que em determinadas condições históricas avança a tecnologia e se desenvolvem as bases materiais – isto é, a estrutura do sistema produtivo. Ajustamentos que, como já vimos, dão origem a uma série de novos processos, com repercussões inclusive sobre a base material da cultura. Nesse sentido, desde já se levanta a hipótese de que, talvez, em Furtado, o Estado, sendo um aspecto da cultura não material, é principalmente reflexo (resultado) dos avanços que se observam no âmbito da estrutura econômica – cultura material –, mas essa relação não é estritamente unidirecional,

porque, como enfatizado pelo próprio autor, a cultura não material muitas vezes exerce importante influência sobre a estrutura econômica.

O que o autor parece ter implícito em seu pensamento é que o Estado, assim como os demais componentes da cultura não material – estruturas social, política e institucional –, é chamado a ajustar-se toda vez que avançam as forças produtivas ou as bases materiais do sistema cultural. Ao ajustar-se, provoca, por sua vez, outra série de novas reações com efeitos inclusive sobre a estrutura econômica. Assim, por um lado, dever-se-ia entendê-lo como resultado (efeito) da interação dialética entre o desenvolvimento das bases materiais e o consequente ajustamento dos aspectos não materiais da cultura; por outro, como elemento determinante (causa) de importantes transformações, pois ao acomodar-se às novas condições históricas, transmutando-se, quando necessário, o Estado tende a condicionar o próprio desenvolvimento das bases materiais da cultura. Chega-se, pois, a uma importante conclusão, qual seja: quando lida rigorosamente, a obra *Dialética do desenvolvimento* nos revela que o Estado deve ser entendido, simultaneamente, como *causa* e *efeito* dos processos de mudança social, incluindo nestes o próprio processo de desenvolvimento econômico.

As ideias resumidas no parágrafo anterior são suficientes para embasar outra hipótese deste estudo, segundo a qual o Estado assume formas diversas, conforme se trate de estruturas econômicas desenvolvidas ou subdesenvolvidas. É o que pode ser deduzido a partir do seguinte fragmento: “nas economias chamadas subdesenvolvidas”, diz o autor, “o processo de ajustamento da estrutura social ao fluxo de mudanças decorrentes da assimilação de uma nova tecnologia, apresenta uma série de peculiaridades que o distinguem do modelo corrente do desenvolvimento capitalista.” (FURTADO, 1964, p. 29). Se se considera, portanto, que o Estado é principalmente a resultante do processo de interação dialética entre a estrutura econômica e a estrutura social – isto é, entre as esferas material e não material do sistema de cultura –, e, além disso, que o referido processo é bastante distinto conforme se trate de países desenvolvidos ou subdesenvolvidos, explica-se, então, a diversidade de formas que o Estado tende a assumir em diferentes estruturas econômicas e sociais. Ademais, tal diversidade também explicaria o grau de efetividade da ação do Estado na luta pelo desenvolvimento.

A economia capitalista desenvolvida é, conforme mostra Furtado (1964), um sistema econômico-social com relativa aptidão para manter-se em equilíbrio dinâmico. Nesse tipo de estrutura, o desenvolvimento científico “[...] assegura um permanente avanço da tecnologia. A formação de capital segue, destarte, por um canal previamente aberto, tropeçando apenas com obstáculos institucionais decorrentes dos ajustamentos insuficientes ou atrasados do marco institucional [...]” (FURTADO, 1964, p. 30). A persistência de formas anacrônicas de

distribuição da renda constitui, neste tipo de economia, um dos principais obstáculos institucionais ao processo de formação de capital. A eliminação de tais obstáculos passa, nas palavras do autor, por formas mitigadas de planejamento, incluindo aí políticas fiscais e outras medidas. Nas economias subdesenvolvidas, contudo, a adaptação das estruturas sociais é problema muito mais complexo. Nessas economias, onde as tecnologias são tomadas quase totalmente de empréstimo a outras culturas, a introdução de inovações nos processos produtivos, ao desorganizar uma faixa da estrutura econômica preexistente, cria um excedente estrutural de mão de obra sem viabilidade de absorção. Como consequência, tem-se a formação de estruturas econômicas duais, caracterizadas, de um lado, pela distribuição desigual da renda e, de outro, por uma demanda por bens finais pouco vigorosa. Em contraste com o que se observa nas economias altamente desenvolvidas, nas estruturas subdesenvolvidas “[...] a apropriação do excedente pelos grupos dirigentes não encontra resistência nos trabalhadores, cuja consciência de classe só lentamente se define [...]. Essa ausência de vigor da classe assalariada também é fator de entorpecimento da formação do mercado interno.” (FURTADO, 1964, p. 30-31).

As hipóteses formuladas anteriormente encontram grande respaldo no terceiro capítulo de *Dialética do desenvolvimento*, o qual traz uma análise do papel das lutas de classes no desenvolvimento das instituições políticas, entre as quais, a mais importante é, sem dúvida, o Estado. Nesse capítulo, pela primeira vez, Celso Furtado avança além do que, tradicionalmente, apresentou em termos de aprofundamentos teórico-conceituais em torno da temática do Estado. Assim sendo, busca-se, nos parágrafos que se seguem, destacar os ‘aprofundamentos teórico-conceituais’, bem como fundamentar as hipóteses formuladas acima. Pela primeira vez encontrou-se nos escritos de Furtado uma tentativa explícita de conceituação de Estado. Nesse sentido, parece fundamental reproduzir o trecho no qual o autor busca transmitir uma visão geral da ‘mais poderosa organização dentro de uma sociedade’: “a existência de forças armadas e de um quadro de funcionários constituem a exteriorização dessa organização política [o Estado], em cuja cúpula estão aqueles elementos dirigentes que constituem o vínculo entre a máquina do Estado e a sociedade politicamente organizada.” (FURTADO, 1964, p. 37-38). Desta tentativa de definição parte-se para a discussão do poder político, que se funda exatamente no vínculo entre a máquina do Estado e o corpo social. Tal poder, conforme o autor, “[...] se legitima pelo fato de que a coletividade vê naqueles que o exercem os árbitros de seus interesses, e se efetiva porque aqueles que o detêm possuem o comando da máquina do Estado.” (FURTADO, 1964, p. 38).

Ao penetrar mais a fundo nessa matéria, o pensador social brasileiro abandona, explicitamente, o ponto de partida de Friedrich Hegel (1770-1831), que havia estabelecido uma marcada diferenciação entre os conceitos de Estado e de Sociedade Civil. A esse respeito, escreveu: “Hegel idealizou o Estado e esvaziou-o de todas as funções comuns de agente prestador de serviços, funções essas que ele imaginava podiam ser desempenhadas pela sociedade civil organizada.” (FURTADO, 1964, p. 37). O autor segue dizendo que seria muito difícil imaginar uma estrutura social que haja alcançado um certo grau de diferenciação sem a existência dentro dela de uma autoridade coatora, “[...] o que vem a ser um Estado.” (FURTADO, 1964, p. 37). E conclui essa reflexão chamando a atenção para o caráter *sui generis* dessa organização política: “[...] cabendo-lhe o monopólio do uso da força em nome da coletividade como um todo.” (FURTADO, 1964, p. 37). Abandona-se, ademais, a visão, apregoada por Friedrich Engels (1820-1895), segundo a qual o Estado moderno é exclusivamente o instrumento de opressão a serviço de uma classe. Diz ele: “como a mais poderosa organização dentro de uma sociedade, é perfeitamente natural que o Estado venha a desempenhar em muitas oportunidades um papel autônomo nos conflitos que caracterizam o desenvolvimento dessa sociedade.” (FURTADO, 1964, p. 38). Mais à frente reitera que “[...] essa enorme organização [que é o Estado] tende a constituir, em uma sociedade dividida em classes, um estrato autônomo dessa sociedade, com aspirações e atitudes que não têm por que confundir-se sempre com as das classes em conflito [...]” (FURTADO, 1964, p. 40). Essas mesmas ideias foram retomadas no sexto capítulo de *Dialética do desenvolvimento*, que encerra a primeira parte do livro. Nele, o autor reafirma que “[...] seria um engano ver [no Estado] aquela ‘força de repressão’ a que se referiu Engels tantas vezes.” (FURTADO, 1964, p. 79).

No restante desta seção, são reunidos alguns indícios que permitem fundamentar as hipóteses formuladas nos parágrafos anteriores. Para tanto, enfatiza-se a análise de Celso Furtado acerca das repercussões do desenvolvimento do capitalismo industrial na configuração das organizações políticas. Nesse sentido, evidencia-se os efeitos do avanço das bases materiais do sistema cultural sobre a esfera não material da cultura, com ênfase especial nas organizações políticas. De acordo com Furtado (1964), o desenvolvimento do capitalismo industrial – ou seja, das bases materiais da cultura – repercutiu de duas formas na configuração das organizações políticas: 1) a maior instabilidade interna¹⁷⁸ decorrente das lutas de classes se

¹⁷⁸ O capitalismo industrial, conforme argumenta Furtado (1964), permitiu formar um tipo de sociedade cujos traços essenciais a diferenciam de todas as anteriores. Nesta sociedade, o sistema de produção é caracterizado por grandes unidades produtivas que, no afã de minimizar custos, tendem a aglomerar-se. A urbanização é, portanto, a consequência social dessa forma de organização da produção. A concentração de grandes massas de trabalhadores assalariados nos centros urbanos, ao permitir a formação da consciência de classe,

traduziu numa atividade política muito mais intensa, com participação de setores bem mais amplos da coletividade, vale dizer, exigiu a criação de estruturas políticas muito mais flexíveis e, *a fortiori*, mais representativas; 2) o enriquecimento da sociedade, isto é, o avanço das forças produtivas, fez ampliar as necessidades coletivas, o que se traduziu em crescimento substancial do aparelho estatal prestador de serviços e regulador dos processos econômicos. A análise atenta dessas duas forças permite perceber que as diferentes formas assumidas pelo Estado moderno resultam principalmente da interação entre as esferas material e não material de uma cultura. É o que se deduz do trecho seguinte: “os regimes democráticos modernos são *resultado* da ação convergente dessas duas forças.” (FURTADO, 1964, p. 39, grifo nosso).

O primeiro aspecto básico da transformação das organizações políticas como decorrência do avanço do capitalismo industrial, são as repercussões dos conflitos de classes sociais antagônicas nas instituições políticas, no sentido da flexibilização destas e da democratização das fontes de poder, conforme pode ser apreendido do excerto abaixo:

É perfeitamente compreensível que a relativa neutralidade do Estado – a mais importante das instituições políticas – em face de conflitos entre indivíduos e grupos de indivíduos, estivesse seriamente comprometida a partir do momento em que esses conflitos, transformados em lutas de classes, viessem a dividir a sociedade como um todo. Com efeito, ao surgirem, com o capitalismo industrial, os grandes conflitos de classes sociais antagônicas, o poder político adquiriu uma importância completamente nova. [...]. A evolução em todas as partes foi no sentido da criação de instituições políticas suficientemente flexíveis para que as massas crescentes de população participassem da formação do poder. [...]. Sem essa flexibilidade das instituições políticas, as lutas de classes não poderiam ter desempenhado o papel de instrumento propulsor do desenvolvimento das forças produtivas que lhes coube, nem o capitalismo teria alcançado o impulso que conheceu. [...]. Durante todo o século XIX, as instituições políticas evoluíram no sentido de democratização das fontes de poder, o que correspondia às necessidades da economia capitalista em rápido desenvolvimento. (FURTADO, 1964, p. 39-40).

O segundo aspecto da transformação das instituições políticas está relacionado às repercussões do rápido aumento da riqueza nacional nas funções do Estado. Qual a verdadeira natureza desse fenômeno? Como explicar o crescimento exorbitante do aparelho estatal? Ao buscar as razões do forte crescimento do aparelho estatal prestador de serviços e regulador dos processos econômicos, o autor apresenta os elementos que justificam as hipóteses que vêm nos guiando ao longo desta seção. Essas hipóteses são atestadas de maneira indubitável na passagem seguinte, na qual o autor argumenta que o crescimento do aparelho estatal foi principalmente a

transformou as lutas de classes em fator de grande importância. “Trata-se, portanto, de um tipo de sociedade sujeita a uma *instabilidade* interna muito maior do que as anteriores, o que se traduz numa atividade política muito mais intensa e que exige a participação de setores bem mais amplos da população. *O papel do Estado dentro desse novo tipo de sociedade adquire um relevo extraordinário.*” (FURTADO, 1964, p. 37, grifos nossos).

“[...] *resultante* das transformações que a estrutura social estava sofrendo como decorrência do desenvolvimento das forças da produção.” (FURTADO, 1964, p. 40, grifo nosso). Esse trecho é particularmente importante, pois legitima a hipótese segundo a qual o Estado é principalmente a resultante de processos específicos de cada experiência histórica de desenvolvimento. Esses processos específicos devem ser entendidos como a interação entre os aspectos materiais e não materiais de uma cultura. Interação essa que está no centro mesmo do chamado processo de desenvolvimento econômico.

A frase de Celso Furtado transcrita abaixo não deixa dúvidas de que o avanço das forças produtivas – cultura material – condicionou historicamente o *(re)*desenho das funções do Estado:

A extensão progressiva do ensino, os serviços públicos requeridos pela urbanização, a administração da infra-estrutura dos novos meios de comunicações e transportes, uma infinidade de novas funções deveriam ser desempenhadas pelo Estado, e isso *exigia* a criação de uma organização cada vez mais complexa e crescente. (FURTADO, 1964, p. 40, grifo nosso).

As considerações que vêm de ser feitas autorizam a afirmar que, ao ajustar-se à evolução das bases materiais, o Estado preparou-se historicamente para atuar como importante instrumento (causa) do processo de desenvolvimento econômico. Para ilustrar esse argumento, vale resgatar a noção de Estado democrático de base capitalista, cuja evolução orientou-se no sentido da eliminação de forças e/ou privilégios que entorpecem o desenvolvimento das bases materiais da cultura, isto é, que operam antissocialmente. É importante notar que, para Furtado, o específico do Estado democrático de base capitalista não é eliminar todo tipo de privilégio, mas aqueles que dificultam o processo de mudança social. Como diz o autor: “a reforma agrária, por exemplo, realizou por toda parte dentro desse espírito de eliminação de privilégios antissociais. O mesmo se pode dizer com respeito às medidas de tipo fiscal e outras várias que o Estado interfere nas empresas privadas para assegurar a manutenção do emprego.” (FURTADO, 1964, p. 42). Isso mostra que o Estado se apresenta no sistema teórico-analítico furtadiano como *causa e efeito* do processo de desenvolvimento.

Antes de tentar uma síntese das ideias até aqui apresentadas, convém rapidamente destacar que, após toda a discussão que explicitamos nos parágrafos anteriores, Furtado (1964) volta-se à análise do processo de profissionalização e burocratização do poder, revelando, assim, uma certa inspiração weberiana na forma como aborda o tema do Estado, influência essa mantida como um elemento velado nos seus escritos anteriores. Após citar diretamente a obra *Economia e sociedade*, de Max Weber, o economista brasileiro argumenta que a burocratização

“[...] não significa apenas o crescimento do aparelho estatal, significa também importantes mudanças qualitativas nos procedimentos políticos. [...]. [...], a burocratização permite aumentar a *eficácia* daqueles que detêm o poder [...]” (FURTADO, 1964, p. 41, grifo do autor).

Nas três seções que organizam este capítulo, realizou-se uma análise dos escritos de Celso Furtado publicados no interlúdio nordestino, isto é, durante o sexênio 1959-1964. A ênfase nesses escritos permitiu desvelar e sistematizar um conjunto de elementos como a interpretação de Furtado acerca do processo de formação das estruturas econômicas desenvolvidas e subdesenvolvidas; a ação do Estado nessas diferentes estruturas econômicas; além da noção de Estado como *causa e efeito* do processo de mudança social. Esses elementos nos autorizaram a responder as questões-chave que vieram norteando nossa pesquisa ao longo desta segunda parte da tese. Nos parágrafos seguintes, algumas afirmações anteriores são retomadas, para uma síntese.

Os estudos examinados neste capítulo mostraram, com clareza, que o autor logrou ir além das perspectivas instrumental e funcional-pragmática de Estado, superando, assim, a chamada *concepção originária*, formulada nos escritos de juventude (1944-1948) e reproduzida nos trabalhos do interregno cepalino (1949-1958). Essa mudança de enfoque ocorreu durante o segundo momento de Celso Furtado como economista, quando suas atividades ganharam dimensões prioritariamente nacionais, voltando-se, sobretudo, para o problema das desigualdades regionais, em particular o da região Nordeste. A ruptura ocorreu, precisamente, com a publicação do livro *Dialética do desenvolvimento*, de 1964. Essa obra representou, sem qualquer dúvida, uma verdadeira descontinuidade na forma como o autor vinha concebendo o Estado, que deixou de ser interpretado *apenas* como sujeito promotor do desenvolvimento econômico, passando a ser concebido, também, como resultado/produto da interação dialética entre o desenvolvimento das bases materiais e o consequente ajustamento dos aspectos não materiais da cultura. Melhor dizendo: o Estado, sendo um aspecto da cultura não material, é principalmente reflexo dos avanços que se observam no âmbito da estrutura econômica – cultura material –, mas essa relação não é estritamente unidirecional, porque, como enfatizado pelo próprio autor, a cultura não material muitas vezes exerce importante influência sobre a estrutura econômica. O que o autor parece ter implícito em seu sistema de pensamento é que o Estado, assim como os demais componentes da cultura não material, é chamado a acomodar-se toda vez que avançam as bases materiais do sistema cultural. Ao ajustar-se, provoca, por sua vez, outra série de novas reações com efeitos sobre a própria estrutura econômica. Conclui-se daí que o Estado deve ser entendido, simultaneamente, como *causa e efeito* do processo de mudança social, incluindo neste o próprio processo de desenvolvimento econômico.

Em outras palavras, reuniu-se uma série de indícios para sustentar a hipótese de que as distintas conformações ou feições ou configurações do Estado moderno são, para Furtado, principalmente a resultante da forma histórica que assumiu a expansão do núcleo industrial originário, expansão essa que engendrou um conjunto de processos específicos de cada experiência histórica de desenvolvimento, e que, portanto, são esses processos que ganham destaque, relevo – isto é, são postos no centro da análise –, ou seja, que merecem a atenção de Celso Furtado, não o Estado. Com efeito, tem-se que as ideias do autor sobre Estado e planejamento devem ser buscadas na sua interpretação sobre os efeitos do impacto da expansão capitalista sobre as diferentes formações sociais e econômicas, vale dizer, sobre regiões dotadas de sistemas econômicos seculares de variados tipos. Assim, evita-se pensar o Estado como algo que possa ser entendido e explicado por si mesmo, isolado de todo o contexto social e econômico no qual está inserido.

A conclusão anterior nos remete à ideia de Estado como uma *presença-ausente* no sistema de pensamento furtadiano. Agora, porém, não se trata de ausência de aprofundamentos teórico-conceituais, conforme preconizado nos parágrafos finais do Capítulo 3 desta tese. Ao contrário disso, a noção de presença-ausente é, aqui, reivindicada para sinalizar a existência de uma explicação de Estado nos escritos do interlúdio nordestino, mas que não chega a formar um corpo teórico explícito, permanecendo, na maior parte das vezes, como um aspecto oculto e/ou velado na obra do autor. O que se fez para explicitá-la foi esquadriñar cuidadosamente as análises do autor sobre os efeitos da propagação do núcleo industrial originário, difusão que moldou diversos processos/mecanismos ou forças que estão na base da dinâmica social. A explicação furtadiana de Estado deve ser buscada, portanto, nas próprias ideias do autor referentes aos mecanismos do desenvolvimento econômico, os quais variam substancialmente, a depender do efeito do impacto da expansão capitalista, que variou de região para região, ao sabor de circunstâncias locais, do tipo de penetração capitalista e da intensidade desta. Isso quer dizer que há uma explicação de Estado, mas ela está implícita e/ou oculta, exigindo do pesquisador uma leitura atenta das passagens relativas aos mecanismos responsáveis pelos processos de mudança social. Defende-se que tais mecanismos são a essência mesma do aparato teórico-analítico do economista brasileiro, ou seja, o foco do autor sempre esteve em investigar os mecanismos e as forças promotoras do desenvolvimento econômico. Assim, para apreender a visão furtadiana de Estado torna-se necessário olhar com atenção para a interpretação do autor sobre o processo de formação das economias capitalistas desenvolvidas e subdesenvolvidas, vale dizer: é necessário atentar-se para a teorização do autor acerca das diferentes forças sociais e processos históricos específicos engendrados pela expansão do capitalismo industrial.

A esta altura, é lícito dizer que as ideias apresentadas acima não são exclusivas dos escritos publicados no interlúdio nordestino. Pelo contrário, é possível argumentar que elas sempre estiveram pressupostas nos textos do autor, incluindo, evidentemente, os do interregno cepalino. Uma prova disso é o artigo intitulado *Teoria do Departamento de Administração Geral*, examinado no Capítulo 2 desta tese. Publicado em maio de 1946, isto é, antes do autor frequentar o curso de doutorado em economia na Universidade de Paris-Sorbonne, o artigo traz importantes rudimentos das ideias explicitadas anteriormente. Assim sendo, defende-se que as hipóteses formuladas no transcorrer deste capítulo encontram base de sustentação num texto de Furtado publicado nos anos de 1940. No artigo supracitado, o autor discute, de modo embrionário, as mudanças na estrutura social provocadas pelas transformações nas técnicas de produção, tema que receberia amplo tratamento no livro *Dialética do desenvolvimento*, lançado cerca de vinte anos depois. As primeiras palavras que lá se podem ler são as seguintes: “as grandes mutações trazidas à estrutura social, nos últimos cem anos, pela transformação das técnicas de produção, assumiram dois aspectos que nos interessa salientar: um político e outro técnico.” (FURTADO, 2014g, p. 179). O autor lança mão da expressão “democratização fundamental progressiva” para caracterizar o processo de flexibilização das instituições políticas [cultura não material] trazido pela transformação das técnicas de produção [cultura material]. A valorização de novos grupos sociais, conferiu dinamismo a arena política, que passou a caracterizar-se pelo “[...] entrechoque de grupos sociais concorrentes ao poder [...], emprestando ao Estado uma nova importância como instrumento de moderação entre forças antagônicas.” (FURTADO, 2014g, p. 180). Essas passagens trazem, sem dúvida alguma, os elementos básicos da análise empreendida pelo autor no livro *Dialética do desenvolvimento*.

Os trabalhos examinados neste capítulo também permitiram colocar em evidência a análise do autor sobre a ação estatal em diferentes estruturas econômicas. Demonstramos que, para desempenhar o papel de promotor do desenvolvimento econômico, o Estado terá de adotar métodos diversos, conforme se trate de país de economia desenvolvida ou subdesenvolvida. Para desenvolver-se, cada estrutura econômica exige métodos de intervenção específicos às suas próprias necessidades. A partir desse argumento, foi possível deduzir o princípio de que diferentes estruturas econômicas, tais como as desenvolvidas e subdesenvolvidas, exigem, para desenvolver-se efetivamente, ações específicas do Estado, isto é, políticas de desenvolvimento próprias. Esse princípio emergiu como corolário da teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado, cujos traços fundamentais foram sintetizados na Seção 4.1 deste capítulo. Ademais, foi possível mostrar que o próprio Estado assume formas diversas, tratando-se de estruturas econômicas desenvolvidas ou subdesenvolvidas. Se se admite que o Estado é principalmente a

resultante do processo de interação dialética entre a estrutura econômica e a estrutura social – isto é, entre as esferas material e não material do sistema de cultura –, e, além disso, que o referido processo difere consideravelmente conforme se trate de países desenvolvidos ou subdesenvolvidos, explica-se, então, a diversidade de formas que o Estado tende a assumir em diferentes estruturas econômicas e sociais.

Nos escritos do interlúdio nordestino, o autor avançou além do que, tradicionalmente, vinha apresentando em termos de aprofundamentos teórico-conceituais em torno da temática do Estado. Pela primeira vez, foi possível encontrar nos escritos de Celso Furtado uma tentativa explícita de conceituação de Estado, considerado pelo autor a mais poderosa organização dentro de uma sociedade. Quais razões teriam levado o autor a apresentar um tratamento teórico-conceitual de Estado nos textos publicados no período 1959-1964? Uma possível explicação estaria na própria evolução e/ou maturidade das ideias do autor, que se beneficiaram da experiência prática de planejamento de Furtado junto aos centros de decisão da vida econômica nacional, sintetizada no pródromo que antecedeu as seções que organizam o presente capítulo. Outra explicação poderia ser buscada no próprio contexto histórico da primeira metade do decênio 1960, cuja complexidade teria suscitado a necessidade de aprofundamentos de pontos antes pouco-presentes ou até mesmo totalmente ausentes de seus escritos anteriores.

Por fim, cumpre observar que, ao contrário dos escritos de juventude e dos trabalhos publicados no interregno cepalino, os quais não trazem nenhuma preocupação do autor em distinguir entre Estado e governo, empregando-os como termos perfeitamente intercambiáveis, nos textos do interlúdio nordestino percebe-se, claramente, maior rigor conceitual. A título de ilustração, bastaria citar o livro *Subdesenvolvimento e Estado democrático*, no qual o autor faz inúmeras referências ao Estado, mas sem nenhuma alusão a sinônimos.

A próxima parte da tese abrangerá os escritos de Celso Furtado publicados no período 1965-1980, quando suas pesquisas se concentram em torno de três eixos: 1) expansão do capitalismo ou estudo da economia internacional; 2) teoria do subdesenvolvimento; e 3) formação histórica da América Latina vista do ângulo econômico. A produção intelectual desse período se singulariza pela incorporação de novos elementos ao seu sistema de pensamento, entre os quais destaca-se o advento da empresa transnacional como importante centro de poder nas relações econômicas internacionais. Uma das questões que permeará as reflexões é a seguinte: que tipo de Estado poderá ser compatível, nas economias e sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas, com um sistema econômico principalmente controlado pelas empresas transnacionais?

PARTE III

ESTADO E PLANEJAMENTO NA OBRA DE CELSO FURTADO (1965-1980)

Na parte anterior deste estudo, formada pelos Capítulos 3 e 4, fez-se referência aos dois primeiros momentos de Celso Furtado como economista, quais sejam: os anos dedicados à CEPAL, denominados de *interregno cepalino*, e o período no qual suas atividades político-administrativas ganharam dimensões prioritariamente nacionais, chamado de *interlúdio nordestino*. Além de analisar os escritos do autor publicados na década de 1950, os quais permitiram retratar o Estado como instrumento promotor do desenvolvimento capitalista nacional, evidenciamos, com base nos trabalhos do sexênio 1959-1964, um conjunto de elementos que permitiu desvelar uma interpretação de Estado distinta da chamada *concepção originária*, vinculada aos escritos de juventude de Celso Furtado.

Os escritos examinados nos capítulos precedentes revelaram uma importante ruptura na maneira como o economista brasileiro vinha concebendo o papel do Estado e do planejamento nas economias capitalistas, desenvolvidas e subdesenvolvidas. Nesse sentido, tem-se que a concepção furtadiana de Estado está longe de constituir uma imagem estática, que se reproduz no conjunto da obra do autor sem qualquer mutação ou evolução. Ao contrário disso, foi possível mostrar que tal concepção é essencialmente dinâmica, transmutando-se à medida em que o autor avança o seu sistema teórico-analítico. É exatamente esse “movimento interpretativo” que foi desvelado e sistematizado nos dois capítulos anteriores.

Posto isso, ressalta-se que a proposta desta terceira parte é avançar no esforço de sistematização do pensamento furtadiano em torno da temática do Estado e do planejamento nas economias e sociedades capitalistas, tendo como referência a produção intelectual do autor nos quinze anos que se seguiram ao golpe de Estado de 1964. A intenção é examinar pormenorizadamente os escritos de Celso Furtado publicados entre o início de seu exílio político, imposto pelo Ato Institucional n. 1, de 09 de abril de 1964, e a anistia, decretada em agosto de 1979, marcando, assim, o começo da abertura política no Brasil, episódio que encorajará o autor a regressar definitivamente ao país. Trata-se do terceiro momento de Celso Furtado como economista, a saber, o da vida universitária, dedicado ao ensino e à pesquisa em universidades europeias e norte-americanas. As circunstâncias que o levaram ao trabalho universitário foram narradas por ele nos termos seguintes: “entre as consequências secundárias do golpe militar [...], inclui-se uma modificação fundamental na vida do autor, que deveu abandonar suas atividades práticas no campo do desenvolvimento para dedicar-se ao trabalho

universitário fora do Brasil.” (FURTADO, 1968, não p.¹⁷⁹). Nessa fase da trajetória de Celso Furtado o essencial de sua atividade intelectual foi dedicado ao estudo dos seguintes temas: a) a economia internacional; b) a economia latino-americana; c) o estudo teórico da problemática desenvolvimento-subdesenvolvimento; e d) a natureza do Estado e o papel das firmas transnacionais nos países de economia dependente.¹⁸⁰ No que respeita ao primeiro tema, o autor deixou o seguinte depoimento: “[...] orientou-me para a análise do papel das grandes empresas na economia internacional e me abriria a porta à compreensão das transformações em curso dos fluxos monetários e financeiros e das novas estruturas bancárias supranacionais.” (FURTADO, 1997b, t. III, p. 179).

Essa terceira fase de Celso Furtado como economista teve início na capital chilena, o primeiro destino internacional do autor após a cassação dos seus direitos políticos. Como é sabido, ele chegou a Santiago em maio de 1964, após quase quinze anos transcorridos desde que integrou o corpo permanente de economistas das Nações Unidas, servindo na CEPAL. Em Santiago, que se transformou em importante centro de atividade intelectual, o economista brasileiro vinculou-se ao ILPES, onde foi incumbido de dirigir alguns seminários voltados a promover uma releitura crítica dos textos clássicos da CEPAL, isto é, dos esquemas teóricos produzidos em sua grande fase criativa (1949-1954). “Pela primeira vez”, lembra o autor, “reunimo-nos num grupo de economistas e sociólogos para debater a problemática do desenvolvimento-subdesenvolvimento a partir de uma série de textos teóricos elaborados na própria América Latina, compaginando-os com a experiência vivida da qual muitos de nós tínhamos conhecimento direto.” (FURTADO, 1997b, t. III, p. 65).

Após curta estada na capital chilena, Celso Furtado decidiu trasladar-se para os Estados Unidos da América. Em setembro de 1964, fixou residência em New Haven, onde se localiza a Universidade de Yale, que possuía um importante centro de pesquisas do desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo. No interregno norte-americano, o autor dedicou-se ao estudo da economia e sociedade dos Estados Unidos, tendo em vista melhor compreender as transformações que estavam ocorrendo naquele país, com destaque especial para o advento das chamadas empresas transnacionais. É nesse contexto que entrou em contato

¹⁷⁹ Trecho retirado do prefácio do livro *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*, no qual não há paginação.

¹⁸⁰ Na introdução do livro *Transformação e crise na economia mundial*, publicado em 1987, o autor resumiu a ideia central que permeia os escritos dessa fase, dizendo: “as modificações políticas causadas pelo segundo conflito mundial conduziram à integração dos mercados das economias capitalistas industrializadas, reduzindo a capacidade reguladora dos Estados nacionais, e aumentando a autonomia de ação das grandes empresas. Daí a necessidade de começar pelo estudo da evolução destas no país em que se formou o padrão de desenvolvimento que veio a ser dominante.” (FURTADO, 1987, p. 9-10). Como se verá, essa ideia central estará sempre presente nesta terceira parte da pesquisa.

com o economista canadense Stephen Hymer, autor de importantes trabalhos¹⁸¹ para a compreensão da transnacionalização como forma emergente de organização das atividades econômicas. A propósito, escreveu: “graças a isso, foi-me possível captar nos anos seguintes a verdadeira natureza do sistema bancário internacional, o qual viria a ser o elemento determinante na evolução da economia capitalista a partir dos anos 70.” (FURTADO, 1997b, t. III, p. 150). Além de Hymer, cujas ideias exerceram importante influência sobre os escritos de Furtado, o economista brasileiro estabeleceu diálogos com outros proeminentes pensadores da economia, a saber: James Tobin, John Kenneth Galbraith, Martin Shubik, Robert Triffin e Werner Baer.

Em junho de 1965, depois de alguns meses vivendo na América do Norte, Celso Furtado aportou na capital francesa, com o plano de instalar-se por longo período. Tem início os anos de febril atividade intelectual do autor, quando foram publicados alguns dos seus livros mais emblemáticos. Nos quinze anos que se seguem ao golpe de Estado de 1964, o ex-superintendente da SUDENE publicaria, como se verá, logo mais, praticamente um importante livro por ano, além de vários outros textos. Em Paris, passou a ministrar aulas tanto na antiga Faculdade de Direito e Ciências Econômicas da Universidade de Paris-Sorbonne, onde frequentou o curso de doutorado no final dos anos de 1940, como no Instituto de Altos Estudos da América Latina, também vinculado àquela Universidade.

Nos anos de 1970, além de dedicar-se às suas atividades na Universidade de Paris, Celso Furtado ministrou cursos sobre teoria do desenvolvimento e economia latino-americana em outras importantes universidades e centros de pesquisa, tais como: *American University*, em Washington D. C.; Universidade de Cambridge, Inglaterra; e em várias outras instituições de ensino e pesquisa, tanto na América Latina quanto na Ásia e Europa. Em seus cursos sobre a problemática do desenvolvimento-subdesenvolvimento, a tônica era sempre a mesma, a saber, ressaltar “[...] a especificidade do subdesenvolvimento e a necessidade de partir de uma visão global das relações internacionais e do processo de propagação do progresso tecnológico.” (FURTADO, 1997b, t. III, p. 222).

Do esforço intelectual que realizou nesse terceiro momento como economista – o da vida universitária – saíram vários livros, listados a seguir: *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina* (1966); *Teoria e política do desenvolvimento econômico* (1967); *Um projeto para o Brasil* (1968); *Formação econômica da América Latina* (1969); *Análise do “modelo”*

¹⁸¹ No final da década de 1970, a Editora Graal lançou no Brasil uma antologia, intitulada *Empresas Multinacionais: a internacionalização do capital*, a qual permite formar uma visão de conjunto das contribuições de Hymer à compreensão do processo de internacionalização do capital. Ver Hymer (1978).

brasileiro (1972); *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina* (1973); *O mito do desenvolvimento econômico* (1974); *A economia latino-americana* (1976); *Prefácio a nova economia política* (1976); *Criatividade e dependência na civilização industrial* (1978); *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar* (1980). Além desses importantes livros, o autor publicou mais de uma dúzia de ensaios e artigos acadêmicos, com destaque para: “*Desarrollo y estancamiento en América Latina*” (1966); “*Au Brésil: économie, politique et société*” (1966); *Brasil: da República Oligárquica ao Estado Militar* (1967); “*Descontinuidades entre países: hacia una teoría de las estructuras espaciales*” (1967); “*La concentración del poder económico en los Estados Unidos y sus proyecciones en América Latina*” (1968); *Um modelo simulado de desenvolvimento e estagnação na América Latina* (1968); “*Dependencia externa y teoría económica*” (1971); “*Sous-développement et dépendance: une hypothèse globale*” (1972); “*The Brazilian ‘model’*” (1973); *O capitalismo pós-nacional – uma interpretação da crise econômica atual* (1975); “*El conocimiento de América Latina*” (1976); “*Acumulación y creatividad*” (1978); *O desenvolvimento do ponto de vista interdisciplinar* (1979). São esses livros, ensaios e artigos acadêmicos que são submetidos à análise nesta parte da tese.

A leitura desses trabalhos – doravante *escritos de maturidade*¹⁸² – revela uma preocupação constante de Celso Furtado com as premissas científicas, com o arcabouço teórico da ciência econômica e sua capacidade para dar resposta aos grandes problemas sociais e econômicos. Assim sendo, não é nenhum exagero afirmar que o essencial de seu tempo foi dedicado a debater e a realizar, ele próprio, uma reconstrução da economia política. Seu objetivo era ambicioso, qual seja: “[...] elaborar uma linguagem comum aos distintos ramos das ciências sociais que permitisse captar o desenvolvimento como realização das potencialidades humanas.” (FURTADO, 1997b, t. III, p. 224). Em consequência disso, o período em apreço pode ser chamado de “fase filosófica”, conforme feliz expressão alcinhada por Oliveira (2003). Não obstante alguns elementos de continuidade, essa “fase filosófica” incorpora novos e cruciais elementos teóricos ao sistema de pensamento do autor, com destaque para a noção de modernização dos padrões de consumo; o mimetismo e o colonialismo cultural; a ênfase nas conexões entre subdesenvolvimento e dependência; a ideia de desenvolvimento como mito e a análise do advento da empresa transnacional e seus efeitos sobre as economias subdesenvolvidas. É para essas inovações que será chamada a atenção no capítulo seguinte deste estudo.

¹⁸² *Maturidade intelectual* no sentido descrito pelo próprio autor, qual seja: “[...] aquela fase em que já esgotamos grande parte dos mitos de que nos alimentávamos.” (FURTADO, 1981b, p. 159).

Nessa fase alcunhada de “filosófica”, o propósito específico do autor pode ser dividido em três: 1) caracterizar a evolução estrutural do sistema capitalista no pós-guerra; 2) examinar as consequências da penetração do capital transnacional nas economias e sociedades subdesenvolvidas e 3) promover uma espécie de revisão e atualização do aparato teórico-analítico elaborado nas fases anteriores de seu pensamento – *interregno cepalino* e *interlúdio nordestino*. Essa fase “filosófica” do pensamento furtadiano se encerra no início da década de 1980, com a publicação do livro *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*. Daí em diante, o foco das reflexões do autor passa a incidir, prioritariamente, sobre as dificuldades em que se debatia a economia brasileira no fim do regime militar: política econômica, crise da dívida externa, inflação, desequilíbrios regionais, recessão, desemprego. Esses, porém, são temas para a quarta e última parte desta pesquisa.

No que respeita ao modo de exposição, esta terceira parte da tese é constituída de um capítulo, “*Estado e planejamento em face da transnacionalização do capitalismo*”, cujo objetivo é desvelar e sistematizar as ideias de Celso Furtado sobre o papel do Estado nas economias capitalistas desenvolvidas e subdesenvolvidas na fase de predomínio das empresas transnacionais. Ao longo do capítulo almeja-se responder as seguintes questões: que tipo de Estado poderá ser compatível, nas economias capitalistas desenvolvidas e subdesenvolvidas, com um sistema econômico principalmente controlado pelas empresas transnacionais? Como o autor concebe o papel do Estado nos países de economias desenvolvidas e subdesenvolvidas ante o processo de transnacionalização do capital? A interpretação de Estado explicitada no Capítulo 4 se mantém nos escritos de maturidade do autor? Nesses escritos, ainda persiste o otimismo quanto à capacidade do Estado em acicatar, por meio de técnicas de planejamento, o processo de desenvolvimento capitalista nacional? As bases teóricas que vêm alicerçando a visão de Estado e de planejamento de Celso Furtado também se fazem presentes nos escritos de maturidade? É possível identificar outras influências teórico-metodológicas? Quais?

Para fins de análise, pode-se admitir a hipótese de que, nos escritos de maturidade, Celso Furtado manteve-se sempre confiante na capacidade do Estado em extirpar as raízes do subdesenvolvimento, vale dizer, em promover a superação da barreira de obstáculos que se antepõe ao desenvolvimento dos subsistemas periféricos, não obstante as transformações experimentadas pelo capitalismo em nível mundial, incluindo aí o próprio processo de transnacionalização do capital, que teria colocado sérios limites à autonomia dos centros de decisão e coordenação representados pelo Estado.

CAPÍTULO 5

ESTADO E PLANEJAMENTO EM FACE DA TRANSNACIONALIZAÇÃO DO CAPITALISMO

As grandes empresas com sua avançada tecnologia e elevada capitalização, ao penetrar numa economia subdesenvolvida, particularmente quando apoiadas em muitos privilégios, têm efeitos similares aos de certas grandes árvores exóticas que são introduzidas em determinadas áreas: drenam toda a água e dessecam o terreno, provocando um desequilíbrio na flora e na fauna, à emergência de pragas e outras coisas parecidas.

(Celso Furtado, “Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina”, 1966).

Debilitar o Estado como centro autônomo de decisões, não significa entre nós fortalecer a iniciativa privada; significa, sim, renunciar à formação de um sistema econômico nacional, isto é, um sistema de produção articulado em função dos interesses da coletividade nacional.

(Celso Furtado, “Um projeto para o Brasil”, 1968).

Em face da transnacionalidade da economia, a opção do laissez-faire significa hoje em dia, em subsistemas dependentes, renunciar a ter objetivos próprios, aceitar progressiva desarticulação interna, quiçá a perda mesma do sentido de identidade nacional.

(Celso Furtado, “Prefácio a nova economia política”, 1976).

A abdicação diante do Estado significa a destruição do único espaço em que na civilização industrial floresceu autêntica atividade criadora, que é o da política. Se criatividade é liberdade, em nossa época a única forma autêntica de liberdade é a política.

(Celso Furtado, “Criatividade e dependência na civilização industrial”, 1978).

Em 1966, após curta temporada nos Estados Unidos da América, quando pôde atualizar-se em política internacional moderna, e já instalado na capital francesa, onde passou a lecionar na Universidade de Paris-Sorbonne, o economista brasileiro, que ocupou importantes cargos político-administrativos durante três governos consecutivos – Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart – deu a público seu primeiro livro, desde sua saída forçada do Brasil, por ocasião do golpe militar que, em abril de 1964, interrompeu o regime democrático brasileiro. Trata-se de *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*¹⁸³, obra dedicada aos jovens latino-americanos e que se tornou conhecida principalmente pelo “modelo”

¹⁸³ Publicado, originalmente, em 1966, *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina* é constituído de cinco ensaios, elaborados, conforme relata o autor no prefácio, datado de Paris, outubro de 1965, para servir de base a discussões no âmbito universitário. Os ensaios reunidos nesse livro foram o resultado de pesquisas e reflexões realizadas por Celso Furtado durante sua permanência na Universidade de Yale, no biênio 1964-1965. Esses ensaios abordam temas diversos, a saber: a) ideologia do desenvolvimento; b) obstáculos externos e internos ao desenvolvimento; c) economia brasileira; e d) aspectos operacionais da política de desenvolvimento. No transcorrer deste capítulo, far-se-á referência à terceira edição do livro citado, lançada em 1968.

estagnacionista que enfeixa.¹⁸⁴ Para os fins desta pesquisa, esse livro revelou-se essencial, pois acrescenta um novo e crucial tema ao conjunto de preocupações teóricas de Celso Furtado, qual seja: a grande empresa internacional – o que veio a chamar-se de empresa transnacional – e seus efeitos sobre as economias subdesenvolvidas. Essa dimensão analítica, que inaugura uma nova fase do pensamento furtadiano, representa a contribuição do curto período do autor na Universidade de Yale, quando entrou em contato com Stephen Hymer, economista canadense especialista em empresas multinacionais e estudioso do processo de internacionalização do capital. O contato com esta nova problemática levou Celso Furtado a reconsiderar¹⁸⁵ sua teoria do subdesenvolvimento e a repensar, por conseguinte, o papel do Estado e do planejamento nas economias e sociedades capitalistas.

É exatamente esse esforço visando atualizar e aprimorar o seu arcabouço teórico-analítico que se objetiva apreender neste capítulo, que abrange os escritos de maturidade do autor, publicados durante o terceiro momento de Celso Furtado como economista, vale dizer, durante o período 1965-1980. Não existe a pretensão de abarcar todos os aspectos teórico-conceituais abordados pelo autor, mas, apenas, desvelar e sistematizar o seu pensamento sobre Estado e planejamento no contexto da transnacionalização do capitalismo – quando as empresas transnacionais emergem como importante estrutura de poder nas relações econômicas internacionais. Especificamente, objetiva-se demonstrar que, nos escritos de maturidade, o objeto preferencial do autor é o processo de perda de autonomia do Estado nacional em face da transnacionalização da economia. Para isso, recorreu-se à análise textual, quase em termos de uma exegese, para explicitar as ideias do autor sobre Estado e planejamento no quadro de predomínio da empresa transnacional.

Assim, a fim de alcançar os objetivos propostos, foram priorizados cinco eixos temáticos, em torno dos quais este capítulo está estruturado, quais sejam: 1) a teoria do subdesenvolvimento; 2) a superação do subdesenvolvimento; 3) as transformações histórico-estruturais do capitalismo no pós-guerra; 4) a evolução da grande empresa; e 5) a perda de autonomia dos centros nacionais de decisão. Esses cinco eixos temáticos foram organizados em

¹⁸⁴ A tese da estagnação, forjada no terceiro ensaio de *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*, foi sintetizada pelo autor no trecho reproduzido a seguir: “dentro das condições presentes da América Latina a regra tende a ser o monopólio ou o oligopólio e uma progressiva concentração da renda, a qual, por seu lado, ao condicionar a composição da demanda, orienta os investimentos para certas indústrias que são exatamente as de elevado coeficiente de capital e mais exigentes com respeito às dimensões do mercado. A experiência tem demonstrado, na América Latina, que esse tipo de industrialização substitutiva tende a perder impulso quando se esgota a fase das substituições ‘fáceis’, e eventualmente provoca a estagnação.” (FURTADO, 1968, p. 39). Para uma apreciação crítica da tese furtadiana da estagnação, ver Bertero (1967), Tavares e Serra (1978) e Coutinho (2015).

¹⁸⁵ Bielschowsky (2001) defende que, a partir de 1964, a teorização de Celso Furtado sobre o subdesenvolvimento ganha uma “ênfase dependentista”, na linha do que predominava na literatura latino-americana da época.

três seções. A primeira, concernente aos dois primeiros eixos, traz a teoria do subdesenvolvimento revisitada, a qual inclui, explicitamente, a noção de modernização, o conceito de dependência e as conexões entre subdesenvolvimento e dependência; além disso, discute o problema da superação do subdesenvolvimento e, ao fazê-lo, ressalta o importante papel desempenhado pelo Estado na luta pelo *verdadeiro desenvolvimento*¹⁸⁶. A segunda, por sua vez, abrange o terceiro e o quarto eixos, isto é, versa sobre o chamado capitalismo de grandes unidades. A terceira e última seção aborda o processo de perda de autonomia do Estado nacional em face da transnacionalização do capital, ou seja, relaciona-se com o quinto eixo mencionado acima.

¹⁸⁶ A esta altura, convém retomar a nota 79, apresentada no final do Capítulo 1, e explicar mais rigorosamente o significado da expressão “verdadeiro desenvolvimento”. Essa explicação aparece de forma mais acabada nos escritos de maturidade, os quais são examinados neste capítulo. Entende-se por verdadeiro desenvolvimento a elevação do nível de vida material, com crescente homogeneização social e ampliação do horizonte de aspirações da coletividade. No livro *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*, publicado em 1980, o autor associa ao conceito de desenvolvimento pelo menos três dimensões: i) a do aumento da eficácia do sistema social de produção; ii) a da satisfação de necessidades elementares da população; e iii) a da realização de objetivos a que almejam grupos dominantes de uma sociedade e que competem na utilização de recursos escassos. O autor deixa claro que “o aumento da eficácia do sistema de produção não é condição suficiente para que sejam melhor satisfeitas as necessidades elementares da população.” (FURTADO, 1981a, p. 17). Em outros termos, dever-se-ia dizer que “[...] o conceito de desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, superando-a.” (FURTADO, 2000, p. 102). Além disso, é preciso dizer que o verdadeiro desenvolvimento implica, necessariamente, uma autonomia crescente de decisões. Segundo o autor, essa autonomia deve ser entendida “[...] como a possibilidade de colocar os interesses reais da população acima da racionalidade das empresas que pretendem comandar o processo de acumulação em escala planetária.” (FURTADO, 1983a, p. 80). Com o fim de complementar esse conceito, reproduz-se, a seguir, um trecho do texto apresentado por Furtado na décima primeira reunião da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), realizada em São Paulo, em junho de 2004. Diz ele: “pode-se partir de uma visão microeconômica ou macroeconômica. Mas qualquer que seja o exercício analítico, parece-me cada vez mais patente que a dimensão política do processo de desenvolvimento é incontornável. A história nos demonstra que o avanço social dos países que lideram esse processo não foi fruto de uma evolução automática e inercial, mas de pressões políticas da população. São estas que definem o perfil de uma sociedade, e não o valor mercantil da soma de bens e serviços por ela consumidos ou acumulados. Em outras palavras, só haverá *verdadeiro desenvolvimento* – que não se deve confundir com ‘crescimento econômico’, no mais das vezes resultado de mera modernização das elites – ali onde existir um projeto social subjacente. É só quando prevalecem as forças que lutam pela efetiva melhoria das condições de vida da população que o crescimento se transforma em desenvolvimento.” (FURTADO, 2013c, p. 108, grifo nosso). Nesse sentido, afirma-se que “as sociedades são [verdadeiramente] desenvolvidas na medida em que nelas mais cabalmente o homem logra satisfazer suas necessidades e renovar suas aspirações.” (FURTADO, 1981a, p. IX). A ideia de “verdadeiro desenvolvimento”, além de vincular-se, estreitamente, às dimensões econômica, social e política, abrange, também, a dimensão ecológica, conforme mostra Celso Furtado em um livro de 1974, intitulado *O mito do desenvolvimento econômico*. À luz da questão ecológica, desenvolver-se verdadeiramente não significa reproduzir o estilo de vida da minoria da humanidade, que vive nos países desenvolvidos. Isso porque toda tentativa de universalização desse estilo de vida, essencialmente depredador dos recursos naturais, “levaria inexoravelmente ao colapso de toda uma civilização, pondo em risco as possibilidades de sobrevivência da espécie humana” (FURTADO, 1974, p. 75). Nesta perspectiva, defende-se uma nova concepção de desenvolvimento, que incorpore necessariamente a preocupação com a exaustão dos recursos naturais não renováveis do planeta. Resumindo o que se expôs até agora, pode-se dizer que o verdadeiro desenvolvimento não é a simples reprodução do estilo de vida dos países centrais; ele tem que ser inventado no próprio país a partir das aspirações de seu povo e com base no patrimônio histórico-cultural que cimenta a identidade nacional, ou não existirá. Vê-se, portanto, que a ideia de “verdadeiro desenvolvimento” está estreitamente relacionada com a noção contemporânea de desenvolvimento sustentável. Para uma análise mais detalhada da visão furtadiana sobre a relação entre economia e ecologia, ver Wasques, Santos Jr. e Brandão (2017).

5.1 A TEORIA DO SUBDESENVOLVIMENTO REVISITADA

No primeiro livro escrito por Furtado no exílio – *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina* –, o fenômeno do subdesenvolvimento é retratado como um processo histórico autônomo e singular, resultante da propagação da técnica moderna, a partir de um pequeno número de centros irradiadores de inovações tecnológicas, em um processo que tendeu à criação de um sistema econômico de escala mundial. Do mesmo modo que nos escritos do interlúdio nordestino, o subdesenvolvimento é considerado um fenômeno da história moderna, vale dizer: é uma das formas que historicamente assumiu a difusão do capitalismo industrial. A rigor, o subdesenvolvimento é uma conformação estrutural e, como tal, não deve ser visto como uma fase evolutiva, pela qual passam todos os países nos seus respectivos processos de desenvolvimento econômico. Em síntese, é um processo histórico *coevo* do desenvolvimento. Em vista disso, argumenta-se que o seu estudo não pode realizar-se de forma isolada, como uma etapa à la Rostow, etapa que tende a ser necessariamente superada em prazo maior ou menor. Ao contrário, o estudo das estruturas subdesenvolvidas exige um enfoque metodológico alternativo, cuja ideia-força foi resumida pelo autor nos termos que seguem: “é em confronto com o desenvolvimento que teremos de captar o que é específico ao subdesenvolvimento.” (FURTADO, 1968, p. 4).¹⁸⁷ Observa-se, portanto, que o autor contesta a tese que diz que o subdesenvolvimento é algo que existe necessariamente antes do desenvolvimento, e passa a considerar ambos os fenômenos – desenvolvimento e subdesenvolvimento – como situações históricas distintas, porém resultantes de um mesmo impulso inicial e tendendo a reforçar-se mutuamente.¹⁸⁸ Parece, pois, acertado dizer que o livro em tela, em particular, o seu primeiro capítulo¹⁸⁹, reproduz, em seus traços fundamentais, as ideias que Celso Furtado vinha

¹⁸⁷ No livro *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, publicado, originalmente, em 1967, o autor reforça essas ideias, afirmando que “[...] uma economia subdesenvolvida não deve ser considerada isoladamente do sistema de divisão internacional do trabalho em que está inserida”, pois, “em suas raízes, o subdesenvolvimento é um fenômeno de dominação, ou seja, de natureza cultural e política.” (FURTADO, 2000, p. 207). Em outro livro, intitulado *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*, de 1980, o autor complementa, dizendo: “[...] para compreender as causas da persistência histórica do subdesenvolvimento, faz-se necessário observá-lo como parte que é de um todo em movimento, como expressão dinâmica do sistema econômico mundial engendrado pelo capitalismo industrial.” (FURTADO, 1981a, p. 23).

¹⁸⁸ Essa síntese também é apresentada no ensaio *O desenvolvimento do ponto de vista interdisciplinar*, de 1979. Nele, o autor conclui que “desenvolvimento e subdesenvolvimento são dois processos históricos que derivam do mesmo impulso inicial, ou seja, que têm raízes na aceleração da acumulação ocorrida na Europa do fim do século XVIII e começos do XIX.” (FURTADO, 1979, p. 24).

¹⁸⁹ Esse capítulo, intitulado *Em busca de uma ideologia do desenvolvimento*, equivale à primeira parte do livro *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina*. A primeira edição brasileira desse livro é de 1973. Antes, contudo, ele teve várias edições no exterior, as quais incluem a americana e a francesa em 1970, a italiana em 1971 e a japonesa em 1972. Trata-se de um conjunto de ensaios escritos entre 1964 e 1968, que versam sobre as conexões entre subdesenvolvimento e dependência externa, do ângulo dos efeitos do progresso tecnológico. Os temas abordados nesses ensaios constituem a substância de dois livros anteriores

elaborando desde a década dos 50, quando publicou seus primeiros estudos sobre desenvolvimento/subdesenvolvimento. Assim, não há, pelo menos no livro citado, sinais de rupturas com respeito à explicação do subdesenvolvimento, sistematizada, pela primeira vez, nos escritos do interlúdio nordestino.

Após sintetizar os elementos basilares de sua teoria do subdesenvolvimento, o foco da análise do autor passa a incidir, preferencialmente, sobre o problema da superação do subdesenvolvimento. Nesse particular, Furtado (1968) é explícito ao argumentar que o *laissez-faire* apenas contribui para agravar a situação de subdesenvolvimento das economias que se industrializaram seguindo a lógica do processo de substituição dinâmica das importações, que é o caso dos países latino-americanos. “[...] é fácil inferir”, diz ele, “que, na América Latina, o desenvolvimento não poderá ser simples resultante das forças que operam espontaneamente nos mercados.” (FURTADO, 1968, p. 40). E acrescenta logo a seguir: “somente a ação consciente e deliberada de órgãos centrais de decisão poderá levar adiante esse desenvolvimento.” (FURTADO, 1968, p. 40). Revela-se, pois, verdadeira incompatibilidade do Estado liberal na luta contra o subdesenvolvimento. Melhor dizendo: argumenta-se que, dentro dos marcos do Estado liberal, a situação de subdesenvolvimento tende a reproduzir-se indefinidamente. De fato, percebe-se, pelo que foi dito, que a superação dessa situação exige um redesenho das próprias funções do Estado. É o que pode ser lido no trecho abaixo.

Deve-se ao reconhecimento do fato, hoje de evidência universal, de que, dentro do marco do Estado liberal, as atuais economias subdesenvolvidas tendem a permanecer como tais, com maior agravamento de sua posição relativa, que se hajam criado, num número crescente de países subdesenvolvidos, condições políticas tendentes a forçar uma reorientação das funções do Estado. (FURTADO, 1968, p. 112-113).

Ao fazer essa afirmação, o autor sugere que o caminho capaz de promover a superação do subdesenvolvimento é essencialmente político, e que o Estado é o instrumento de que dispõe a sociedade para atuar politicamente. Em consonância com os escritos anteriores, Furtado (1968) destaca o papel determinante do Estado como agente promotor do desenvolvimento. Além disso, explica que a ação estatal na busca pelo desenvolvimento pode exercer-se em dois planos principais. No primeiro a ação do Estado visa viabilizar o surgimento da ação individual

do autor, quais sejam: *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina* (1966) e *Um projeto para o Brasil* (1968). Em outros termos, o livro *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina* apenas agrega e reproduz excertos das duas obras mencionadas anteriormente. Segundo o autor, na versão de 1973, “[...] destinada a um público internacional mais amplo, dá-se particular ênfase aos fatores *externos* que tendem a agravar e a perpetuar o subdesenvolvimento.” (FURTADO, 1978, p. 3, grifo do autor). Trinta anos após a primeira edição brasileira, foi lançada, em 2003, uma tiragem revisada e atualizada dessa obra, sob o título *Raízes do subdesenvolvimento*. Sendo simples apógrafos de obras anteriores, as novas versões são apenas nomeadas neste capítulo. Ver Furtado (1978, 2014m).

criadora do desenvolvimento. No segundo, o Estado assume a responsabilidade direta do desenvolvimento, ampliando sua participação na produção de bens e serviços, sem, contudo, substituir ou asfixiar a iniciativa privada. Neste segundo plano, o papel do Estado vai muito além de interventor e regulador do mecanismo econômico. Vê-se que, ao Estado, caberia produzir diretamente bens e serviços, com o intuito de impulsionar a acumulação de capital e influir no curso do desenvolvimento. “Em qualquer dos dois casos”, observa com agudeza Celso Furtado, “ocorre uma modificação na própria natureza das funções do Estado, com respeito aos padrões liberais e tais modificações somente se efetivam como decorrência de alterações no sistema de poder em que se apoia o Estado como instituição política.” (FURTADO, 1968, p. 114).

Em seu modo de ver, o processo de desenvolvimento que deve realizar-se nos países subdesenvolvidos requer “[...] modificações estruturais de alcance revolucionário [...]” (FURTADO, 1968, p. 36). O objetivo dessas modificações é remover, de forma racionalmente orientada, as rigidezes estruturais que impedem o desenvolvimento econômico. Dessa maneira, não resta dúvida que a solução para o problema do subdesenvolvimento deve ser buscada no campo da política, o que pressupõe, evidentemente, a presença efetiva do Estado na orientação das decisões econômicas cruciais, vale dizer, das decisões que assumem um papel motor no processo de desenvolvimento. O que o autor apregoa é a ação coordenada sobre o conjunto do processo econômico, com o intuito de provocar modificações cumulativas, numa determinada direção, de toda a estrutura econômica e social. A saída da “armadilha” do subdesenvolvimento estaria, pois, na ação política orientada para a satisfação das chamadas aspirações coletivas, as quais podem ser representadas pelos ideais do desenvolvimento econômico e da modernização social, à semelhança do que se expôs no livro *A pré-revolução brasileira*, de 1962.

Essas ideias também atravessam o livro *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, que traz, entre outras coisas, a constatação fundamental de que “as estruturas subdesenvolvidas não se desenvolvem: elas são substituídas por outras com aptidão para desenvolver-se.” (FURTADO, 2000, p. 222).¹⁹⁰ Segundo essa ideia, a liquidação do

¹⁹⁰ Constituído de cinco partes e vinte e quatro capítulos, *Teoria e política do desenvolvimento econômico* foi escrito na França para servir como material de apoio ao curso de desenvolvimento econômico ministrado por Furtado na Universidade de Paris. Publicado, pela primeira vez, em 1967, o livro é resultado de um esforço de atualização e ampliação de alguns capítulos de *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Os capítulos 1, 2, 3, 4, 5, 9, 11 e 13 guardam estreita correspondência com a obra de 1961. Os demais capítulos são todos inéditos. Entre eles, merecem destaque, pela significância de seu conteúdo para o entendimento do método e da teoria do autor, o capítulo 7 – *Os conjuntos econômicos complexos e sua transformação* –, o capítulo 8 – *Interação entre decisões e estruturas* –, o capítulo 18 – *Dependência externa e subdesenvolvimento* –, e o anexo metodológico apresentado no final da primeira parte do livro, intitulado *Estruturas e modelos na análise econômica*. No seu terceiro volume memorialístico, intitulado *Os ares do mundo*, Celso Furtado resume o escopo do livro *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, dizendo: “[...] obra que enfeixa o essencial

subdesenvolvimento implica transformação global da sociedade, ou melhor, exige modificações estruturais em profundidade. Estas, por seu turno, pressupõem complexo esquema de coordenação, que só se efetiva no quadro do planejamento¹⁹¹, isto é, de uma estratégia capaz de condicionar os processos econômicos. Isso demonstra que, para lograr êxito na superação do subdesenvolvimento, “[...] sempre será necessário planejar modificações estruturais que exigem uma complexa *política de tipo qualitativo*.” (FURTADO, 2000, p. 284, grifo nosso). Desse modo, o autor retoma um aspecto central dos escritos anteriores, segundo o qual um certo grau de centralização das decisões econômicas cruciais – decisões de investimento, por exemplo – é uma condição necessária para que a estrutura de uma economia dependente se transforme, tornando possível o desenvolvimento. A propósito disso, escreveu: “[...] nenhum sistema econômico lograria operar se, ao lado dos mecanismos automáticos de coordenação de decisões, não existisse um certo grau de centralização de decisões.” (FURTADO, 2000, p. 275).

É por esta via que Furtado (2000) chega ao Estado, atribuindo-lhe um papel fundamental, como centro orientador e controlador dos processos econômicos e sociais. Do seu ponto de vista, o Estado, “[...] tanto mediante a alocação dos recursos que capta, como pela forma como capta os recursos que utiliza, pode introduzir modificações significativas no perfil da procura e na estrutura do próprio sistema produtivo.” (FURTADO, 2000, p. 257). Destarte, o autor logra trazer para o centro da reflexão a noção de *excedente social*¹⁹², demonstrando que

de meu enfoque estrutural da gênese do fenômeno do subdesenvolvimento e de sua contrapartida, a dependência externa, no processo de formação do sistema econômico mundial. O enfoque é simultaneamente estrutural e histórico e integra em um só marco analítico o estudo da industrialização retardada e das relações internacionais assimétricas.” (FURTADO, 1997b, t. III, p. 180-181). Nesta pesquisa, fazemos uso da décima edição revista pelo autor, publicada pela editora Paz e Terra, em 2000.

¹⁹¹ No livro citado, o planejamento é conceituado como “[...] uma técnica a serviço de uma política de modificação das estruturas econômicas. A superação do dualismo estrutural e a eliminação do subdesenvolvimento dependem cada vez mais de condições que permitam formular essa política e aplicar essa técnica.” (FURTADO, 2000, p. 301). Além disso, também há uma definição de política econômica, a qual é concebida como a “[...] interferência consciente nas decisões dos agentes econômicos, com vistas ao logro de objetivos que se supõem de interesse geral [...]” (FURTADO, 2000, p. 276).

¹⁹² Fez-se referência acima à noção de *excedente social*, a qual é sempre reivindicada pelo autor nos escritos de maturidade. Assim sendo, é oportuno perguntar: o que é excedente social? A passagem seguinte ajuda a clarear essa questão: “alcançada certa dimensão, as coletividades humanas produzem mais do que o estritamente necessário para reproduzir-se.” (FURTADO, 1981a, p. 48). Desta forma, entende-se por excedente social os recursos de que dispõe uma sociedade além daqueles de que necessita para reproduzir-se, cuja utilização descortina aos seus membros um *horizonte de opções*, abrindo, por conseguinte, o caminho à acumulação e à transformação, ou seja, ao desenvolvimento. De acordo com Furtado (1976, 1981a), a origem do excedente está vinculada a dois processos: o da divisão social do trabalho e o da estratificação social. O primeiro processo, isto é, a divisão social do trabalho, não é condição suficiente para produzir o que se chama de excedente. “É a estratificação social”, explica o autor, “que permite a emergência do excedente, ou seja, de recursos com usos alternativos, abrindo o caminho à acumulação” (FURTADO, 1981a, p. 49). Em outras palavras, o autor adverte que “o primeiro não é causa suficiente para que exista um excedente e o segundo não poderia existir na ausência do primeiro.” (FURTADO, 1976, p. 19). Em síntese: a emergência do excedente está estreitamente relacionada com o processo de divisão social do trabalho. Mas esse processo não é suficiente, pois a formação de um excedente também depende de determinado perfil de repartição da renda – isto é, do grau de desigualdade social. “Com efeito: se os recursos adicionais são imediatamente utilizados para a satisfação de necessidades

a apropriação de parte do excedente pelo Estado e o modo como este utiliza os recursos que apropria é um dado essencial a ter em conta no estudo das vias possíveis de superação do subdesenvolvimento. É este um ponto fundamental, pois, conforme explica o autor, “a eliminação mesmo parcial do subdesenvolvimento esteve sempre acompanhada de um ascenso crescente à autonomia de decisões da coletividade local com respeito à utilização dos fluxos de renda gerados pelo sistema produtivo, inclusive o excedente.” (FURTADO, 2000, p. 220).

Dessa forma, compreende-se que a superação do subdesenvolvimento requer um projeto político, ou seja, só pode realizar-se no âmbito da *vontade política*. Sendo assim, o problema que convém colocar é o seguinte: que opções se apresentam à ação política na luta contra o subdesenvolvimento? Tendo como parâmetro as economias latino-americanas, Furtado (1968) identifica dois caminhos à ação política consciente e deliberada. O primeiro, mais radical, consiste em bloquear o “efeito demonstração¹⁹³” dos padrões de consumo, o que exigiria reduzir a mobilidade social, interromper o processo de urbanização e isolar o mais possível as massas de influências externas. O segundo caminho, mais próximo do ideário intervencionista e das convicções reformistas de Celso Furtado, é o da política de desenvolvimento, cujo fim deveria ser a consecução do crescimento econômico e da modernização social, mediante modificações no processo de organização da produção, que tornem possível racionalizar a assimilação das novas técnicas em função dos autênticos interesses sociais. Nesse sentido, parece fundamental reproduzir o trecho no qual se enfatiza que a política de desenvolvimento, para provocar processos cumulativos de irreversibilidade crescente, requer a adoção de um efetivo planejamento, além de uma redefinição das próprias funções do Estado:

Como essas modificações deverão estar orientadas no sentido da adoção de uma efetiva planificação, a diretriz básica de uma política de desenvolvimento terá que ser

que os membros da coletividade consideram como essenciais, não teria sentido falar de horizonte de opções. Estas surgem porque os sistemas de dominação social limitam a satisfação de necessidades básicas que a população considera como ainda não completamente satisfeitas. É a estratificação social que permite a emergência do excedente, ou seja, de recursos com usos alternativos [...]” (FURTADO, 1981a, p. 48-49). A identificação do excedente social requer, pois, a averiguação do destino dado ao fruto dos aumentos da produtividade do trabalho, decorrentes do processo de divisão social do trabalho, ou especialização. “São as desigualdades dos níveis de consumo dos membros de uma coletividade que constituem a indicação irretorquível da existência de um excedente” (FURTADO, 1976, p. 18). Do que foi dito anteriormente, “decorre que a produtividade do trabalho e o grau de desigualdade social (o perfil de repartição da renda) determinam em uma dada sociedade o nível do excedente” (FURTADO, 1976, p. 19). Nesse conceito se entroncam, portanto, as noções de acumulação, divisão social do trabalho e estratificação social, além das ideias de dominação e poder. Finalmente, ressalta-se que o tema da apropriação de parte do excedente social pelo Estado é abordado em profundidade em obras posteriores do autor, as quais serão submetidas à análise no transcórre deste capítulo. Ver Furtado (1976, 1981a).

¹⁹³ Esse é o efeito que o padrão de vida dos países economicamente adiantados exerce sobre os países subdesenvolvidos, resultando no chamado mimetismo cultural. Ver Nurkse (1953).

o abandono de todas as formas de *laissez-faire*. Trata-se, por conseguinte, de modificações profundas, decorrentes de uma redefinição das funções do Estado que somente poderá realizar-se com o apoio de movimentos políticos de grande amplitude, capazes de alterar as bases atuais das estruturas de poder. (FURTADO, 1968, p. 15).

Ao exame desse trecho percebe-se a importância da presença constitutiva do Estado e do planejamento para abrir-se o caminho do desenvolvimento, em perfeita sintonia com o que dissemos nos capítulos anteriores, o que demonstra, pelo menos nos escritos até aqui escrutinados, ausência de rupturas na forma como o autor vem abordando essa problemática. O trecho citado também leva a perceber que o esforço para franquear a barreira do subdesenvolvimento não se faz sem a participação de amplos movimentos políticos (de massas), isto é, sem um projeto político esposado por amplos segmentos sociais. “É por esta razão”, acentua o autor, “que as tarefas mais difíceis são de caráter político e não técnico. Uma difícil ação política deverá ser realizada, e isto somente será possível com apoio nos centros do poder político nacional.” (FURTADO, 1968, p. 46). Tem-se, então, que a luta pelo desenvolvimento pressupõe uma ação planejada do Estado no sentido de reconstruir as estruturas econômicas e sociais. Não se trata, todavia, de qualquer ação, mas – e isso é fundamental no pensamento de Furtado – de uma ação política orquestrada à luz de princípios democráticos bem definidos. Por fim, é importante deixar claro que o autor, ao abordar o problema da superação do subdesenvolvimento, tem como referência básica os centros nacionais de decisão e coordenação, ou seja, o faz dentro de marcos políticos nacionais.¹⁹⁴ Como ele mesmo diz: “a solidez de um marco político nacional constitui fator decisivo na luta pelo desenvolvimento.” (FURTADO, 1968, p. 17). Mais à frente enfatiza: “[...] se uma coletividade não dispõe de órgãos políticos capacitados para interpretar suas legítimas aspirações, não está aparelhada para empreender as tarefas do desenvolvimento.” (FURTADO, 1968, p. 46). Conclui-se daí que o autor preserva certo otimismo quanto à capacidade do Estado em acicatar, por meio de técnicas de planejamento econômico, o processo de desenvolvimento capitalista nacional, não obstante os limites trazidos pela emergência da empresa transnacional como importante centro de poder nas relações econômicas internacionais, tema que será abordado nas próximas seções deste capítulo.

¹⁹⁴ A importância dos espaços econômicos nacionais é reiterada, por Furtado, no livro *Um projeto para o Brasil*, publicado em 1968. Nele, o autor afirma que “[...] os centros básicos de decisão, intérpretes dos interesses substantivos das coletividades humanas, continuarão a ser de nível nacional, se bem que as circunstâncias, em função das quais eles terão de estabelecer suas opções, decorrerão da coexistência de uma constelação de polos dinâmicos na economia mundial e das formas várias de relações que entre estes últimos se estabeleçam.” (FURTADO, 1969, p. 116-117). Isso é suficiente para demonstrar, em linha com a hipótese de pesquisa que permeia este capítulo, que o economista brasileiro permanece acreditando na capacidade do Estado em promover o desenvolvimento capitalista nacional, não obstante os obstáculos trazidos pela transnacionalização do capital.

As observações que vêm de ser feitas deixam transparecer que a ação do Estado pressupõe um efetivo planejamento. Este é concebido pelo autor como esforço ordenador da ação do Estado na busca pelo desenvolvimento, sem o qual as reformas de estrutura são inalcançáveis.¹⁹⁵ Neste sentido, o planejamento é definido “[...] como uma estratégia objetivando a reconstrução da estrutura econômica e social.” (FURTADO, 1968, p. 119). Ademais, deve ser compreendido como uma política capaz de assegurar a superação do subdesenvolvimento. Como esforço ordenador da ação do Estado, o planejamento pode concretizar-se em dois planos distintos: como técnica de administrar, que é o esforço interno de disciplina da própria ação estatal, independentemente dos fins colimados por esta, e como método de governar, que é o esforço externo do Estado para imprimir maior racionalidade aos processos econômicos, visando alcançar objetivos precisamente definidos pela coletividade. Na qualidade de técnica de administrar, o planejamento não se difere dos métodos que se aplicam nas organizações privadas, consistindo, essencialmente, na introdução de princípios organizacionais e de técnicas de racionalização. Nesse ponto da análise, o autor retoma os temas que formam a essência dos *escritos de juventude*, examinados no segundo capítulo desta tese, a saber: hierarquização de autoridade, definição de funções, estruturação administrativa, rotinas, coordenação de decisões, técnicas de direção, controle de resultados. “Como técnica administrativa o planejamento é totalmente neutro, no sentido de que sua racionalidade é puramente formal.” (FURTADO, 1968, p. 114). Enquanto método de governo, o alcance do planejamento está condicionado por três fatores principais: 1) o grau de integração econômica da sociedade; 2) o sistema de poder e as funções que a sociedade atribui ao Estado; e 3) a eficácia operacional do Estado. É na medida em que avança a integração econômica, em que se tem um sistema de poder que torna viável a ação transformadora do Estado, em que se conhece as aspirações coletivas e em que o Estado é capaz de operar eficazmente que se estende a área de alcance do planejamento como técnica de governo, viabilizando, assim, a interferência do Estado nos processos econômicos. “Como método de governar”, sintetiza o autor, “o planejamento expressa uma *política* [...]” (FURTADO, 1968, p. 114, grifo nosso).

¹⁹⁵ A ideia de planejamento como esforço ordenador da ação, presente no livro *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*, revela o desejo do autor de subordinar a ação do Estado à disciplina do planejamento. Essa subordinação só pode resultar, segundo ele, da tomada de consciência, pelos grupos dirigentes de um país, de que para enfrentar o subdesenvolvimento convém atribuir ao Estado uma maior responsabilidade na orientação do processo econômico. Essa tomada de consciência é um fato historicamente condicionado. Em cada caso concreto é necessário identificar as causas principais que levaram à adoção do planejamento. No caso das economias subdesenvolvidas, a introdução do planejamento tem resultado de um processo político que tem suas raízes em dois fatos que tendem a generalizar-se: i) a tomada de consciência, pela coletividade, da precariedade de sua própria condição de vida; e ii) o reconhecimento, pelas próprias classes dirigentes, de que, abandonados aos mecanismos de mercado, “[...] os países subdesenvolvidos estão condenados a formar um ‘proletariado internacional’, cuja posição relativa será cada vez mais precária.” (FURTADO, 1968, p. 118).

O autor passa, então, ao estudo da política de desenvolvimento, entendida por tal a estratégia para reconstruir as estruturas econômicas e sociais. Essa estratégia só se viabiliza, adverte o autor, “[...] em uma sociedade que haja tomado plena consciência de seus problemas, haja formulado um projeto com respeito ao próprio futuro em termos de desenvolvimento e haja criado um sistema de instituições capaz de operar no sentido da realização desse projeto.” (FURTADO, 1968, p. 93). O objetivo dessa política consiste em promover um conjunto de reformas, que deverão capacitar o Estado para comandar as transformações estruturais necessárias para o verdadeiro desenvolvimento. “Em outras palavras: a sociedade, através de atos políticos, deverá transformar o Estado, a fim de que este, por sua vez, possa dar início a um processo de transformação da própria sociedade.” (FURTADO, 1968, p. 120). Em síntese, é necessário sublinhar que essa transformação estrutural, suscitada pela política de desenvolvimento, deverá assumir o caráter de uma verdadeira ‘revolução social planejada’, para usar a linguagem de Karl Mannheim, cujo pensamento Celso Furtado absorveu ainda em sua juventude. A mensagem, portanto, é a seguinte: assim como o desenvolvimento é resultado de uma construção política, a superação do subdesenvolvimento também deverá sê-lo.

O campo de interesse do autor não se restringe, porém, ao estudo da política de desenvolvimento *stricto sensu*. Ele vai além, abrangendo, também, o tema da ação do Estado em diferentes estruturas econômicas e sociais, um enfoque teórico-metodológico utilizado, pela primeira vez, nos escritos do interlúdio nordestino, em específico, no livro *Dialética do desenvolvimento*, de 1964. O que faz o autor é revelar o desafio com que se defrontam os países de economia subdesenvolvida, qual seja: “[...] aparelhar o Estado para o desempenho de múltiplas e complexas funções, quando a eficácia da ação estatal somente foi alcançada, historicamente, como *resultado* do próprio desenvolvimento.” (FURTADO, 1968, p. 111, grifo nosso). Para melhor explicar esse problema, o economista brasileiro lança mão do método histórico-comparativo, confrontando, em seguida, o subdesenvolvimento com o chamado desenvolvimento capitalista clássico. Neste último caso, conforme explica o autor, o crescimento do Estado como organização prestadora de serviços *decorreu* do próprio processo de desenvolvimento econômico, que, ao ampliar a demanda de um número crescente de serviços, exigiu do aparelho estatal uma série de acomodações, transformando-o em importante máquina administrativa em condições de controlar, diretamente, a aplicação de parte significativa do excedente social.

As economias subdesenvolvidas apresentam um quadro fundamentalmente diverso. Furtado (1968) identifica duas razões para isso. A primeira é que o crescimento do Estado, como agência prestadora de serviços, precedeu o desenvolvimento das bases materiais da

sociedade. A segunda concerne às próprias funções políticas do Estado, que sofreram significativa evolução ao atribuir-lhe a sociedade um papel central na promoção do processo de desenvolvimento econômico e social. Assim, nessas economias, o crescimento do aparelho administrativo do Estado não teria sido resultado do desenvolvimento das bases materiais da sociedade, como ocorreu no caso das economias hoje plenamente desenvolvidas. Na verdade, seu crescimento “[...] *resultou* de decisões de caráter político e *refletiu* a tomada de consciência, pela coletividade, da natureza do seu problema de subdesenvolvimento.” (FURTADO, 1968, p. 112, grifos nossos).

No livro *Análise do “modelo” brasileiro*¹⁹⁶, cuja primeira edição data de 1972, Celso Furtado incorpora novos e cruciais elementos ao esquema teórico-analítico que vimos de

¹⁹⁶ Em 1971, momento de máxima repressão militar, Celso Furtado visitou o Brasil com o objetivo de tomar conhecimento direto do chamado “milagre” econômico brasileiro. Sobre essa visita, deixou o seguinte depoimento: “o ambiente que encontrei no Rio de Janeiro fez-me pensar que o dano causado pela ditadura militar a nosso país ainda era maior do que eu havia suposto. O clima era de neurose coletiva [...]” (FURTADO, 1997b, t. III, p. 207-208). De regresso a Paris, preparou dois ensaios que foram publicados no Brasil no ano seguinte, em forma de livro, sob o título de *Análise do “modelo” brasileiro*. Visando driblar a censura, o autor escreveu, intencionalmente, “[...] um texto de grande rigor técnico, sem envolvimento emocional, como se o brutal processo de arrocho salarial e concentração da renda pudesse ser assimilado a um fenômeno *natural*.” (FURTADO, 1997b, t. III, p. 209, grifo do autor). No primeiro desses ensaios, que dá nome à obra, o autor demonstra que o crescimento da economia brasileira, à época, refletia a ação combinada das grandes empresas internacionais, que respondiam consideravelmente pela transferência do progresso tecnológico, e do Estado, que devia adequar o perfil da demanda às exigências do progresso tecnológico. A conclusão a que chegou após analisar o “modelo” de desenvolvimento (subdesenvolvimento) brasileiro foi resumida em três observações. A primeira é um retrato do subdesenvolvimento do país, o qual mostra o dualismo estrutural da economia brasileira, isto é, setores modernos coexistindo com setores atrasados, que apresentam baixíssimos índices de produtividade, tais como os setores urbanos marginalizados e a agricultura de subsistência. A respeito disso, escreveu: “o setor moderno de suas manufaturas, muito provavelmente, é o mais diversificado e mais amplo parque industrial do chamado Terceiro Mundo, ao mesmo tempo que sua agricultura, fonte de emprego de metade da população, apresenta baixíssimos índices de produtividade.” (FURTADO, 1972, p. 07). O autor demonstra com todas as letras que o chamado “milagre” foi incapaz de absorver o subdesenvolvimento, isto é, de avançar na homogeneização técnica e social. Segundo ele, o “modelo” brasileiro teria apenas contribuído para agravar o dualismo estrutural que existia na economia. A segunda observação, por sua vez, refere-se à importância do Estado no sistema econômico brasileiro. Nesse sentido, o autor constata que “o Estado tem ampla participação nas decisões econômicas e constitui, de longe, a fonte principal do processo de acumulação [...]” (FURTADO, 1972, p. 07). Na parte final do primeiro ensaio, o autor complementa essa observação, dizendo que “por meios indiretos, e provavelmente sem o pretender, o Brasil afastou-se consideravelmente da economia de *laissez-faire*, criando uma variante de ‘capitalismo de Estado’ que requer para seu funcionamento normal uma íntima articulação entre a classe empresarial e os poderes públicos.” (FURTADO, 1972, p. 63). Não obstante, reconhece que o Estado nacional vem perdendo autonomia, pois “[...] a tecnologia que se utiliza é importada em sua quase totalidade [escapa, portanto, ao centro controlador das decisões econômicas], [e] a participação nos setores mais dinâmicos da economia faz-se principalmente em benefício dos grupos estrangeiros que detêm o controle dessa tecnologia.” (FURTADO, 1972, p. 07). Por fim, na terceira observação, ele questiona a tese de que a industrialização se apresenta como condição suficiente para a superação do subdesenvolvimento. Sobre esse tema, escreveu: “a tese, que prevaleceu imediatamente após a guerra”, sobretudo entre os cepalinos, “de que a industrialização constitui razão suficiente para a absorção do subdesenvolvimento, está certamente desacreditada.” (FURTADO, 1972, p. 08). Mais à frente, completa que “[...] esse caminho [o da industrialização], como meio de superar o subdesenvolvimento, vem-se revelando particularmente difícil.” (FURTADO, 1972, p. 11). No segundo ensaio, que finaliza o livro, Furtado faz uma análise do processo histórico de formação da estrutura agrária brasileira. Tal análise, que remonta aos albores do período colonial, permitiu ao autor desvelar as características da estrutura agrária do país, com destaque para a grande unidade de exploração e o controle da propriedade da terra por uma minoria.

esboçar, os quais incluem, entre outras coisas, a noção de modernização.¹⁹⁷ Seu ponto de partida é uma velha constatação, já presente nos escritos anteriores, segundo a qual “[...] a história do subdesenvolvimento está intimamente ligada à da revolução industrial.” (FURTADO, 1972, p. 09). Esta última, cabe observar, assumiu, desde o início, duas formas: i) transformação nos processos tecnológicos de produção e ii) modificação profunda nos padrões de consumo. De acordo com o autor, nos países de capitalismo avançado, essas duas formas constituíram um só processo, ou seja, as modificações nos padrões de consumo e as transformações nas técnicas produtivas ocorreram paralelamente. O mesmo, entretanto, não se verificou nos países de economia subdesenvolvida. Nestes, a elevação de produtividade e a modificação nas formas de consumo se realizavam independentemente de transformações ao nível dos processos produtivos. “O subdesenvolvimento apresenta-se, assim, desde o início, como uma transformação nos padrões de consumo sem que concomitantemente se modifiquem as técnicas de produção.” (FURTADO, 1972, p. 09).

Nesse sentido, vê-se que o progresso técnico é definido dicotomicamente, pois significa transformações tanto nos processos produtivos como, também, nos padrões de consumo. Cabe, pois, ressaltar “[...] que o subdesenvolvimento decorre da assimilação prioritária da segunda dessas formas.” (FURTADO, 1972, p. 10). Isso indica que, nas economias subdesenvolvidas, a difusão do progresso técnico deu-se quase exclusivamente pela introdução de novos produtos via importação. O traço característico das estruturas subdesenvolvidas estaria, assim, na assimilação desigual das duas formas de progresso tecnológico. Essa especificidade do subdesenvolvimento reflete o que Furtado (1972) denomina de *modernização*, ou seja, o processo de absorção, ainda que por segmentos da população, do progresso tecnológico nos padrões de consumo, sem que, simultaneamente, avance a tecnologia ao nível dos processos produtivos. Em síntese, nos países subdesenvolvidos, “[...] o progresso tecnológico serviu muito mais para *modernizar* os hábitos de consumo do que para transformar os processos produtivos.” (FURTADO, 1972, p. 11, grifo do autor).

¹⁹⁷ Essa não é a primeira vez que o autor emprega a noção de *modernização*. Ela já aparece de forma explícita no capítulo dezoito do livro *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, no qual o autor explica que, nos chamados países periféricos, o desenvolvimento passou a confundir-se com a importação de certos padrões de consumo, ou seja, com a modernização dos estilos de vida de uma pequena minoria privilegiada. Todavia, é a partir da publicação do livro *Análise do “modelo” brasileiro* que o tema da modernização ganha relevo nas reflexões do autor. Numa entrevista concedida a Lourenço Dantas Mota, Brás José de Araújo, Frederico Branco e Antonio Carlos Pereira, o autor explica que “[...] a teoria que distingue *modernização* e *desenvolvimento* nasceu das discussões e trocas de experiências dentro da CEPAL. Tudo isso é fruto do debate que então iniciamos lá sobre o desenvolvimento atípico, ou específico, da América Latina. Essa é a gênese da escola estruturalista latino-americana.” (FURTADO, 1981b, p. 124-125, grifos nossos). A entrevista foi realizada nos dias 6 e 20 de janeiro de 1980.

O tema da modernização é abordado em profundidade na obra *O mito do desenvolvimento econômico*¹⁹⁸, publicada, pela primeira vez, em julho de 1974. Essa obra

¹⁹⁸ Essa obra é constituída de quatro ensaios escritos no triênio entre 1972-1974, durante a permanência de Celso Furtado, como professor visitante, na *American University* (Washington, D. C.) e na Universidade de Cambridge, Inglaterra. Os dois primeiros ensaios foram preparados em Cambridge durante o ano letivo 1973-1974. O primeiro é inédito e refere-se aos aspectos fundamentais da evolução do sistema capitalista na fase de predomínio das grandes empresas. O segundo, escrito originalmente em inglês, “[...] pode ser considerado como o núcleo teórico dos demais [...]” (FURTADO, 1974, p. 11). Nele, o autor reconstrói sua teoria do subdesenvolvimento, colocando ênfase nas conexões fundamentais entre subdesenvolvimento e dependência. O terceiro ensaio, por sua vez, versa sobre o modelo brasileiro de subdesenvolvimento e foi escrito na *American University* e apresentado como conferência em outubro de 1972 nesta mesma instituição. O último ensaio, intitulado *Objetividade e ilusionismo em economia*, foi publicado, originalmente, no primeiro número do semanário *Opinião*, que circulou em outubro de 1972. “O ensaio”, diz o autor, “tratava de metodologia científica, mas a carapuça cabia perfeitamente na cabeça dos ‘milagreiros’ brasileiros [...]” (FURTADO, 1997b, t. III, p. 214). Num texto da década de 1990, o autor afirma que escreveu esses ensaios para servir como provocação: “eu vivia no estrangeiro”, diz ele, “estudava o Brasil de longe, e quis mostrar aos brasileiros que, se não encontrassem caminhos próprios, se confiassem completamente nas forças do mercado, nas forças internacionais que atuavam aqui, não teriam saída. Abordei o tema de tal modo que muita gente me disse que eu andava pessimista com respeito ao Brasil. Eu, que sempre fui de um otimismo fundamental!” (FURTADO, 1999c, p. 98-99). Antes de concluir esta nota, cabe um esclarecimento sobre o título da obra em exame. Ao empregar abertamente a palavra ‘mito’, o autor pretendeu colocar em xeque a seguinte ideia diretora: “[...] o desenvolvimento econômico, tal qual vem sendo praticado pelos países que lideraram a revolução industrial, pode ser universalizado.” (FURTADO, 1974, p. 16, grifo do autor). Tendo em vista desconstruir essa visão, Furtado (1974) partiu da análise crítica do estudo “*The limits to growth*” [ver Meadows et al. (1972)], preparado por um grupo interdisciplinar do MIT. Para o economista brasileiro, a importância desse estudo deriva do fato de que nele repudia-se a hipótese de um sistema aberto no que diz respeito à fronteira dos recursos naturais. Os autores do referido estudo, admitindo um sistema fechado em escala planetária, lançaram mão da seguinte questão-problema: o que aconteceria se as atuais formas de vida dos povos ricos chegassem efetivamente a universalizar-se? A resposta apresentada pelos autores foi categórica: “[...] se tal acontecesse, a pressão sobre os recursos não renováveis e a poluição do meio ambiente seriam de tal ordem (ou, alternativamente, o custo do controle seria tão elevado) que o sistema econômico mundial entraria necessariamente em colapso.” (FURTADO, 1974, p. 19). Apresentaram, portanto, o que Furtado (1974) chama de profecia do colapso. Que significado real cabe atribuir a essa profecia? Após reconhecer a importância do estudo “*The limits to growth*”, Furtado (1974) dedica-se em demonstrar suas limitações metodológicas. Segundo o autor, as limitações do estudo decorrem do procedimento metodológico de projeção das tendências a longo prazo do processo de industrialização em escala planetária com base no comportamento histórico do grupo de países que lideraram o processo de industrialização. Esse procedimento é considerado falacioso, pois tem como premissa a hipótese de que o desenvolvimento econômico do chamado Terceiro Mundo seguirá, necessariamente, os padrões de consumo da minoria da humanidade, que vive nos países desenvolvidos. Não rejeitar essa hipótese “[...] implica em ignorar a especificidade do fenômeno do subdesenvolvimento. A ela se deve a confusão entre economia subdesenvolvida e ‘país jovem’; e a ela se deve a concepção do desenvolvimento como uma sequência de fases necessárias, à la Rostow.” (FURTADO, 1974, p. 22). O autor mostra, portanto, que, metodologicamente, o relatório preparado para o Clube de Roma é inconsistente, porque generaliza, em escala planetária, a experiência do bloco de países que lideraram o processo de industrialização. Na sequência, Furtado (1974) deixa de lado as conjecturas e passa a observar a evolução estrutural do sistema capitalista no pós-guerra, constatando que esta evolução “[...] caracterizou-se por um processo de homogeneização e integração do centro, um distanciamento crescente entre o centro e a periferia e uma ampliação considerável do fosso que, dentro da periferia, separa uma minoria privilegiada e as grandes massas da população.” (FURTADO, 1974, p. 46). Assim, a análise da evolução estrutural do sistema não revelou nenhuma tendência à universalização das formas de vida que prevalecem no bloco de países desenvolvidos. Com base nesta constatação, Furtado (1974) conclui que a pressão sobre os recursos naturais não renováveis, provocada pelo processo de acumulação, é, na verdade, inferior àquela que está na base das previsões cataclísmicas apresentadas pelo relatório “*The limits to growth*”. O interesse maior do modelo elaborado por Meadows et al. (1972) “[...] está em que ele proporciona uma demonstração cabal de que o estilo de vida criado pelo capitalismo industrial sempre será o privilégio de uma minoria.” (FURTADO, 1974, p. 75). Nesse sentido, argumenta-se que toda tentativa de universalização desse estilo de vida, “[...] levaria inexoravelmente ao colapso de toda uma civilização, pondo em risco as possibilidades de sobrevivência da espécie humana.” (FURTADO, 1974, p. 75). A conclusão é clara: “[...] o desenvolvimento econômico – a ideia de que os povos pobres podem algum dia

representa um novo esforço de apresentação mais sistemática das ideias inicialmente sugeridas no livro *Análise do “modelo” brasileiro*. O ponto de partida do autor é uma hipótese que percorre toda a sua obra, segundo a qual o subdesenvolvimento é um aspecto do modo como o capitalismo industrial cresceu e se difundiu, desde o seu surgimento. Nesse particular, ele é explícito, afirmando que “[...] o capitalismo industrial levou certos países (os que lideram o processo de industrialização) a especializar-se naquelas atividades em que métodos produtivos mais eficientes penetravam rapidamente, e levou outros a especializar-se em atividades em que essa forma de progresso técnico era insignificante [...]” (FURTADO, 1974, p. 79). Os primeiros formam o bloco restrito dos países desenvolvidos, dominantes ou centrais, enquanto os demais configuram as chamadas economias subdesenvolvidas, dependentes ou periféricas. Tanto o desenvolvimento como o subdesenvolvimento são, portanto, formações sociais e econômicas derivadas de um mesmo impulso inicial – a expansão do núcleo industrial *originário*¹⁹⁹ –, mas que guardam diferenças qualitativas fundamentais. De acordo com o autor, “o que cria a diferença fundamental e dá origem à *linha divisória* entre desenvolvimento e subdesenvolvimento é a orientação dada à utilização do excedente engendrado pelo incremento de produtividade.” (FURTADO, 1974, p. 26, grifo nosso).

Antes de analisar a origem, a apropriação e a utilização do excedente social, que, por sua vez, permitirá explorar a gênese, a natureza e as especificidades do subdesenvolvimento,

desfrutar das formas de vida dos atuais *povos ricos* – é simplesmente irrealizável.” (FURTADO, 1974, p. 75, grifos do autor). Em outros termos, o autor afirma que a ideia de desenvolvimento econômico é um mito, uma fantasia. Diz ele: “sabemos agora de forma irrefutável que as economias da periferia nunca serão *desenvolvidas*, no sentido de similares às economias que formam o atual centro do sistema capitalista.” (FURTADO, 1974, p. 75, grifo do autor). No livro *Prefácio a nova economia política*, publicado dois anos depois, o autor reitera essa conclusão, afirmando: “é fora de dúvida que o estilo de vida que prevalece hoje em dia no Centro do sistema capitalista não está ao alcance dos povos da Periferia. O mito do desenvolvimento econômico, ou seja, o milenarismo que prometeu a todos os povos da Terra acesso às formas de vida das atuais sociedades de abundância, já é coisa do passado. A Periferia não será jamais uma reprodução do Centro.” (FURTADO, 1976, p. 123). Essa mesma conclusão também repercute no livro *Criatividade e dependência na civilização industrial*, publicado quatro anos depois, em 1978. Nele, o autor declara que “ninguém em sã consciência pode afirmar que o estilo assumido pela civilização industrial nos Estados Unidos seja imanente ao capitalismo, vale dizer, que a acumulação levaria necessariamente, em todos os países [...], ao *american way of life*.” (FURTADO, 2008b, p. 127).

¹⁹⁹ Faz-se aqui uma referência às formações sociais e econômicas engendradas pela *expansão e complexificação* do núcleo industrial *originário*. A esta altura, convém esclarecer o verdadeiro significado do adjetivo “originário”, usado para qualificar o núcleo industrial. Esse adjetivo deve ser interpretado como um *processo* – ou seja, diacronicamente –, e não como algo que aconteceu no passado e que mantém *ad infinitum* suas características primitivas, preservando-se sempre estático, imutável. Ao contrário disso, é preciso entender o núcleo industrial como um *processo* que se renova continuamente, sem perder, contudo, sua condição de *originário*. É renovando-se, assumindo novas características, alcançando novas dimensões, tornando-se mais complexo, que ele sempre preserva sua condição de *originário*. E ao renovar-se, reforça e reproduz, em todos os momentos históricos, as relações de dependência que mantém com outras áreas do planeta. Ou seja, reestrutura-se permanentemente, sem perder sua capacidade de condicionar, e fazer dependente, o desenvolvimento dessas outras áreas. Renova-se, mas o faz reproduzindo a situação de subdesenvolvimento de certas regiões, perpetuando, portanto, a ruptura estrutural que caracteriza o sistema capitalista.

convém abrir um pequeno parêntesis para esclarecer a noção de *linha divisória* fundamental, mencionada no último trecho citado. A ideia é mostrar que a linha demarcatória entre desenvolvimento e subdesenvolvimento decorre do processo histórico de difusão do capitalismo industrial. Além disso, busca-se evidenciar que aquela linha tendeu a aprofundar-se na etapa de predomínio da grande empresa de ação internacional, etapa essa que o autor chamará de terceira fase do processo histórico de evolução do capitalismo industrial. Para isso, torna-se necessário resgatar a esquematização proposta por Celso Furtado sobre a evolução estrutural do capitalismo industrial em sua fase de amadurecimento. Esse esquema estilizado compreende três fases, cujos traços mais característicos são apresentados a seguir.

A *primeira fase* coincide com o projeto inglês de ordenação da economia mundial, durante a qual grande parte dos incrementos de produtividade, gerados pela intensificação da acumulação de capital nos processos produtivos e pelo aumento do comércio internacional, foi canalizada para a Inglaterra, que procuraria implantar e consolidar um sistema de divisão internacional do trabalho. Nessa fase – período da hegemonia inglesa –, Londres se transformou no centro orientador das finanças do mundo capitalista e a Inglaterra era sozinha o *centro* do sistema capitalista. Ao financiar os investimentos em infraestrutura em todo o mundo em função dos interesses do comércio internacional, “[...] a Inglaterra intensificou a concentração geográfica da acumulação de capital em benefício próprio, porquanto a atividade industrial, que liderava, era a que mais requeria tal acumulação.” (FURTADO, 1976, p. 71).

A *segunda fase*, por sua vez, está marcada pela reação contra o projeto inglês de ordenação da economia mundial. Essa é a fase de ampliação do *centro* do sistema econômico capitalista. Nessa fase, consolidam-se os sistemas econômicos nacionais dos países que formariam o bloco restrito das economias desenvolvidas no século XX. “[...] em toda parte”, explica o autor, “o êxito da reação esteve ligado a uma centralização das decisões econômicas bem maior do que aquela que havia conhecido o capitalismo industrial inglês em sua fase de consolidação.” (FURTADO, 1974, p. 23). Percebe-se, claramente, que o centro do sistema – o núcleo industrial *originário* – amplia-se, sendo transformado em um clube de nações em distintos graus de industrialização. Ou seja, o núcleo industrial expande-se, renova-se e torna-se mais complexo, sem perder, contudo, seu qualificativo de *originário*. “Por outro lado, a nova forma assumida pelo capitalismo – maior centralização de decisões no plano nacional – facilita a concentração do poder econômico e a emergência de grandes empresas.” (FURTADO, 1974, p. 24-25). A partir daí os mercados internacionais tendem a ser controlados por grupos de empresas, ou, em outros termos, por conglomerados empresariais. Cabe, pois, concluir que foi no quadro do capitalismo da fase de consolidação dos sistemas econômicos nacionais que a

grande empresa assumiu o papel de centro de decisão capaz de influir em importantes setores de atividades econômicas.

A questão que o autor coloca é a seguinte: por que este ou aquele país passou a *linha demarcatória* e entrou para o clube restrito dos países desenvolvidos, nessa segunda fase da evolução do capitalismo industrial que se situa entre a década de 1870 e o primeiro conflito mundial? O autor deixa algumas pistas, ao afirmar que “em nenhuma parte essa passagem ocorreu no quadro do *laissez-faire*: foi sempre o resultado de uma política *deliberadamente* concebida com esse fim.” (FURTADO, 1974, p. 25, grifo nosso). Vê-se, portanto, que a referida passagem ocorreu no quadro de um “projeto nacional” e no contexto de práticas protecionistas, ou seja, de fechamento das economias nacionais, com o Estado nacional assumindo funções mais amplas na direção do processo de acumulação. O autor esclarece que “por toda parte essa orientação levou a alianças de classes e grupos sociais – burguesia industrial, comercial e financeira, proprietários rurais, burocracia estatal – em torno de um ‘*projeto nacional*’, com repercussões significativas na evolução do capitalismo industrial.” (FURTADO, 1974, p. 24, grifo nosso). De acordo com o autor, nessa segunda fase do desenvolvimento do capitalismo industrial, “[...] os centros internos de decisão e coordenação [tiveram] suas atividades ampliadas e novos instrumentos de política [foram] postos à disposição dos governos nacionais.” (FURTADO, 1976, p. 73).

Se comparamos as duas fases referidas do desenvolvimento do capitalismo industrial, vemos que durante a primeira o comércio internacional conheceu um crescimento relativo maior. Com efeito: o período de mais rápida expansão do comércio internacional, até ao presente, foi o compreendido entre 1840 e 1870. Se bem que a segunda fase começa a definir-se no decênio dos setenta [do século XIX], até o fim do século o valor do comércio internacional de produtos manufaturados ainda crescerá com maior rapidez do que o conjunto da produção industrial dos países que dele participam. Contudo, a mudança de tendência já se vinha assinalando e durante a primeira metade do século atual [século XX] o desenvolvimento far-se-á apoiando-se principalmente nos respectivos mercados internos. (FURTADO, 1976, p. 72).

Para os fins almejados, é interessante assinalar que a linha divisória entre desenvolvimento e subdesenvolvimento tende a aprofundar-se com o tempo, significando que o acesso ao bloco restrito de países desenvolvidos torna-se cada vez mais difícil. Nas palavras do autor: “como a industrialização em cada época se molda em função do grau de acumulação alcançado pelos países que lideram o processo, o esforço relativo requerido para dar os primeiros passos tende a crescer com o tempo.” (FURTADO, 1974, p. 25). Essa linha divisória tornou-se mais espessa durante a chamada *terceira fase* da evolução do capitalismo industrial, um período marcado pelo processo de transnacionalização do capital. Essa fase corresponde ao

processo de industrialização da periferia do mundo capitalista, que se observa a partir do segundo conflito mundial. Trata-se de um novo tipo de industrialização, deflagrado nos subconjuntos econômicos que se integraram no sistema capitalista internacional, na primeira fase da evolução do capitalismo industrial, e permaneceram como exportadores de produtos primários, na fase subsequente de ampliação do centro do sistema. Para o autor, a industrialização que se observa na periferia do sistema, fundada na substituição de importações e capitaneada pelas grandes empresas dos países centrais, “[...] tende a reproduzir em miniatura sistemas industriais apoiados em um processo muito mais amplo de acumulação de capital.” (FURTADO, 1974, p. 27). Essa miniaturização assume a forma de instalação nas regiões periféricas de uma série de filiais de empresas multinacionais, cujas sedes estão nos países cêntricos, contribuindo, deste modo, para reforçar o processo de modernização, vale dizer, o processo de reprodução de padrões de consumo de sociedades que já alcançaram mais elevado grau de acumulação de capital nos processos produtivos.

A *terceira fase* – alcunhada pelo autor de ‘*capitalismo de grandes unidades*’ – teve início com o processo de unificação do espaço econômico no centro do sistema capitalista, isto é, com o processo de integração crescente dos sistemas econômicos nacionais que formam o centro do sistema. “Desta forma, os sistemas nacionais, marcos delimitadores do processo de industrialização na fase anterior, foram perdendo os seus contornos. Criou-se uma situação similar à que prevalecera quando a Inglaterra era o centro do sistema capitalista.” (FURTADO, 1976, p. 74). As similitudes não se limitam à primeira fase da evolução do capitalismo industrial, pois “[...] os elementos básicos da fase atual (a grande empresa e as formas oligopolistas de mercado) tiveram sua origem na segunda.” (FURTADO, 1976, p. 75). Na terceira fase, as grandes empresas de ação internacional, organizadas em estruturas oligopólicas, fíncaram raízes em todos os subsistemas nacionais, o que permitiu acentuar a tendência de difusão do estilo de vida criado pela civilização industrial, mesmo que para uma parcela da população. Essa terceira fase da evolução do capitalismo industrial, também chamada pelo autor de ‘*capitalismo pós-nacional*’, é marcada pelo desmantelamento dos centros decisórios nacionais, conforme demonstramos nas próximas seções que organizam este capítulo. Antes de abordar os impactos da transnacionalização do capitalismo sobre as regiões subdesenvolvidas, vale retomar e sistematizar a análise do autor sobre a origem e as especificidades do subdesenvolvimento.

A tese central sustentada pelo autor é a seguinte: “o ponto de origem do subdesenvolvimento são os aumentos de produtividade do trabalho engendrados pela simples realocação de recursos visando a obter vantagens comparativas estáticas no comércio

internacional.” (FURTADO, 1974, p. 78).²⁰⁰ Esse incremento de produtividade deu origem a um excedente, o qual teve lugar sem modificações significativas nas técnicas de produção, vale dizer, sem adoção de métodos produtivos mais eficientes, sendo explicado apenas pela especialização geográfica, ocorrida no quadro do sistema global surgido da divisão internacional do trabalho. Desse modo, a questão que vem imediatamente ao espírito é a de saber como o excedente, assim criado, foi historicamente utilizado. Segundo o autor, nos casos em que esse excedente foi parcialmente apropriado do interior, por uma minoria restrita ou classe dirigente (proprietários de terra, comerciantes, intermediários financeiros, burocratas, etc.), seu principal destino consistiu em financiar a difusão²⁰¹, na periferia, dos novos padrões de consumo, fruto do processo de acumulação e do progresso técnico que tinha lugar no centro do sistema econômico mundial em formação; ou melhor, nas economias dominantes. Nesse sentido, “o excedente retido na periferia desempenh[ou] papel fundamental no processo de aculturação desta, operando como vetor dos valores culturais do núcleo industrial em expansão.” (FURTADO, 1981a, p. 86). Visto o problema de outro ângulo, tem-se que o novo excedente, criado nos países periféricos, não se conectava com o processo de formação de capital. “Dessa forma, é pelo lado da demanda de bens finais de consumo que esses países se inserem mais profundamente na civilização industrial.” (FURTADO, 1974, p. 27). Na periferia, o progresso tecnológico assumiu, principalmente, a forma de introdução de novos produtos destinados ao consumo, ou seja, assumiu a forma de diversificação dos padrões de consumo de uma parcela da população – minoria dominante –, sem que, concomitantemente, avançassem as técnicas ao nível dos processos produtivos.²⁰² O processo de transformação assumia, assim,

²⁰⁰ Na verdade, essa tese já estava presente no livro *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, já citado anteriormente, e no texto “*Dependencia externa y teoría económica*”, publicado, pela primeira vez, em 1971. Nesse último texto, o autor explica que “*el subdesarrollo fue inicialmente la característica de las economías en que el aumento de la productividad se producía, en forma principal, a consecuencia de ventajas comparativas creadas por la expansión internacional de la demanda de determinados productos. En otras palabras, las modificaciones en la demanda, al nivel del sistema global, abrían el camino para aumentos importantes de la productividad, mediante la especialización geográfica.*” (FURTADO, 1971, p. 339).

²⁰¹ Convém destacar que a difusão dos novos bens de consumo importados foi ‘extremamente irregular’, dado que os frutos dos aumentos de produtividade revertiam em benefício de uma pequena minoria. Assim, é fácil constatar que as economias subdesenvolvidas são marcadas por uma descontinuidade no perfil da demanda, isto é, por uma profunda disparidade entre os níveis de consumo dos grupos modernizados e da massa da população. Conforme o autor, durante a fase de manufatura local dos bens de consumo que eram previamente importados, esta disparidade incorpora-se à estrutura do aparelho produtivo, engendrando a descontinuidade deste. Com efeito, na fase de industrialização por substituição de importações, o aparelho produtivo “[...] tende a dividir-se em dois: um segmento ligado a atividades tradicionais, destinadas às exportações ou ao mercado interno, e outro constituído por indústrias de elevada densidade de capital, produzindo para a minoria modernizada.” (FURTADO, 1974, p. 87). Em síntese, “*el ‘dualismo’ que se había formado en el plano cultural [tiende] a proyectarse sobre la estructura del sistema productivo.*” (FURTADO, 1971, p. 340).

²⁰² Na entrevista concedida a Lourenço Dantas Mota, Brás José de Araújo, Frederico Branco e Antonio Carlos Pereira, Celso Furtado retoma as ideias anteriores, resumindo-as nos termos seguintes: “primeiramente, elevamos a produtividade econômica, em decorrência da inserção no sistema da divisão internacional do

a forma de uma demanda final que se diversificava rapidamente em face de uma extrema rigidez do sistema produtivo interno.²⁰³ O autor explica que “este uso particular do excedente adicional deu origem às formas sociais atualmente identificadas como economias subdesenvolvidas.” (FURTADO, 1974, p. 78).

À medida em que o excedente foi utilizado para financiar a adoção de novos padrões de consumo criados pela industrialização nos subsistemas centrais, ocorreu um processo de modernização, o qual reflete em grande medida a persistente disparidade entre o nível de consumo de um grupo privilegiado – o setor modernizado da sociedade – e a acumulação de capital no aparelho produtivo. Em *O mito do desenvolvimento econômico*, Celso Furtado associa a modernização²⁰⁴ ao “[...] processo de adoção de padrões de consumo sofisticados (privados e públicos) sem o correspondente processo de acumulação de capital e progresso nos métodos produtivos.” (FURTADO, 1974, p. 81). Assim, o fenômeno da modernização é conceituado como um processo de adoção de novos padrões de consumo sem desenvolvimento econômico, isto é, sem acumulação de capital e introdução de novos processos produtivos capazes de aumentar a eficiência na utilização de recursos. Vê-se, então, que a modernização é um ‘processo de transplantação’ de estilos de vida de culturas que já alcançaram níveis de acumulação de capital muito mais altos.²⁰⁵ Ademais, esse processo expressa o esforço que

trabalho. Assim, obtemos maior renda. Com esse excedente, modernizamos a sociedade, criamos uma vida urbana moderna, uma fachada moderna. Assimilamos uma forma de viver que, lá fora, correspondia a uma acumulação efetiva. O progresso tecnológico, necessário à produção das coisas mais simples, até o automóvel, realizava-se lá fora. Ali, onde há uma expansão da renda, um aumento da produtividade econômica, mas não uma modificação nas formas e nas técnicas de produção, o que existe na verdade é modernização e não desenvolvimento.” (FURTADO, 1981b, p. 123). Assim, a modernização “[...] não é mais do que um desenvolvimento mimético: primeiramente a sociedade cria hábitos novos em certos setores de consumo e em seguida adapta sua estrutura a eles.” (FURTADO, 1981b, p. 123).

²⁰³ É o que pode ser lido no livro *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*, no qual o autor afirma: “o que caracterizou a formação da periferia foi a dinamização da demanda – modernização – em condições de um relativo imobilismo social causado pelo lento desenvolvimento das forças produtivas. O que veio a chamar-se de subdesenvolvimento não é outra coisa senão a manifestação dessa disparidade entre o dinamismo da demanda e o atraso na acumulação reprodutiva. Este tem sua origem na forma de inserção no sistema de divisão internacional do trabalho e o primeiro na penetração dos padrões de consumo do centro.” (FURTADO, 1981a, p. 89-90).

²⁰⁴ No livro *Prefácio a nova economia política*, publicado em 1976, o autor complementa o conceito de modernização, dizendo, na nota 48, que este conceito “[...] implica a noção de homogeneização, ou seja, de semelhança crescente com respeito a um padrão de sociedade aceito implicitamente como modelo.” (FURTADO, 1976, p. 54, grifo do autor). Para reforçar essa ideia, Furtado cita o sociólogo Daniel Lerner (1917-1980), assinalando: “[...] entende-se por modernização ‘o processo de mudança social em que as sociedades menos desenvolvidas adquirem características comuns às sociedades mais desenvolvidas’.” (LERNER, 1968, apud FURTADO, 1976, p. 54, tradução nossa). Celso Furtado faz referência ao texto “*Modernization: social aspects*”, de Daniel Lerner.

²⁰⁵ Nesse sentido, é lícito associar o processo de modernização ao mimetismo cultural – transformação imitativa de segmentos da cultura material –, o qual, por sua vez, é definido como a tentativa de reprodução em um país pobre das formas de vida de países que já alcançaram níveis muito mais altos de acumulação de capital. Esse processo é engendrado pelo capitalismo periférico, que requer permanente concentração da renda a fim de que as classes dirigentes – minorias privilegiadas – possam reproduzir os padrões de consumo dos países cêntricos. Por fim, ressalta-se que o autor vê nesse processo de transplantação dos modelos de consumo uma barreira

realizam as minorias que se apropriam do excedente para reproduzir os padrões de consumo, em permanente mutação, das economias altamente desenvolvidas. Para o autor, foi exatamente esse processo que modelou os subsistemas econômicos – os países hoje conhecidos como subdesenvolvidos – em que o progresso tecnológico foi inicialmente assimilado mediante a absorção de um fluxo de novos produtos que eram importados antes de serem localmente produzidos.

Furtado (1974) vale-se do quadro analítico apresentado acima para introduzir a noção de dependência, que é a situação dos países cujos padrões de consumo foram modelados do exterior. Do seu ponto de vista, a dependência – fenômeno engendrado pelo processo de modernização – pode existir mesmo na ausência de investimentos estrangeiros diretos. Isso significa que a causa primária desse fenômeno não está no controle do sistema de produção local por grupos estrangeiros, mas na “[...] utilização dada àquela parte do excedente que circula pelo comércio internacional.” (FURTADO, 1974, p. 84). Na fase de industrialização da periferia, o controle da produção por empresas estrangeiras somente facilita e aprofunda a situação de dependência, mas não constitui a causa determinante desta. A bem da verdade, esta situação – também alcunhada pelo autor de colonialismo cultural ou aculturação – tem suas raízes na ação convergente das classes dirigentes locais, que se beneficiam do excedente gerado, e dos grupos que, a partir dos centros dominantes, controlam a economia internacional. Enquanto as classes dirigentes locais almejam manter uma elevada taxa de exploração, isto é, uma crescente concentração da renda, requerida para viabilizar seus hábitos sofisticados de consumo, os grupos que controlam a economia internacional estão interessados em ampliar os mercados para os novos bens que são engendrados pela revolução industrial, configurando, assim, uma convergência de interesses. Em resumo, a situação de atraso e dependência tem suas raízes num pacto estabelecido entre interesses externos e grupos dominantes internos. “Uma vez estabelecida esta conexão”, explica o autor, “estava aberto o caminho para a introdução de todas as formas de ‘ intercâmbio desigual’, que historicamente caracterizam as relações entre o centro e a periferia do sistema capitalista.” (FURTADO, 1974, p. 85).

Neste ponto, convém considerar mais de perto as conexões fundamentais entre subdesenvolvimento e dependência. Para tanto, admite-se a hipótese formulada por Furtado (1974), segundo a qual o fenômeno da dependência é mais universal do que o processo de subdesenvolvimento. Desta maneira, reconhece-se que o conceito de dependência compreende

adicional na luta pelo verdadeiro desenvolvimento, uma vez que tal processo “[...] tende a frustrar cada vez mais a eficácia da autonomia de decisões de tipo estritamente econômico, como meio de liquidação do subdesenvolvimento.” (FURTADO, 2000, p. 220).

a ideia de subdesenvolvimento, superando-a. Nesse sentido, o autor afirma que “toda economia subdesenvolvida é necessariamente dependente, pois o subdesenvolvimento é uma criação da situação de dependência. Mas nem sempre a dependência criou as formações sociais sem as quais é difícil caracterizar um país como subdesenvolvido.” (FURTADO, 1974, p. 87). E acrescenta logo a seguir: “[...] a transição do subdesenvolvimento para o desenvolvimento é dificilmente concebível, no quadro da dependência.” (FURTADO, 1974, p. 87). Como corolário, tem-se que a ruptura com o quadro da dependência é uma condição necessária para extirpar os elementos que dão permanência ao subdesenvolvimento. Se se tem em conta que a dependência está sendo permanentemente reforçada, mediante a introdução de novos produtos que são criados nos países cênicos, torna-se evidente que desligar-se daquele quadro é algo cada vez mais difícil. Existe, ainda, um agravante fundamental, qual seja: os grupos locais que participam da apropriação do excedente, no quadro da dependência, “[...] dificilmente se afastam da visão do desenvolvimento como um processo mimético de padrões culturais importados.” (FURTADO, 1974, p. 90). Conclui-se daí que o autor deixa transparecer, pela primeira vez, um certo pessimismo com respeito às perspectivas efetivas de se franquear a barreira do subdesenvolvimento.

No parágrafo final do segundo capítulo do livro *O mito do desenvolvimento econômico*, o pessimismo se faz presente em todas as frases. Ao exame desse parágrafo, percebe-se que os obstáculos ao verdadeiro desenvolvimento são praticamente intransponíveis e a dependência, que engendra e agrava o subdesenvolvimento, dificilmente reversível. Em contraste com os escritos anteriores, o autor chega a colocar em dúvida a própria possibilidade de superação do subdesenvolvimento nos marcos da ordem social burguesa. As primeiras palavras que lá se podem ler são as seguintes: “[...] o subdesenvolvimento deve ser entendido como um processo, vale dizer, como um conjunto de forças em interação e capazes de reproduzir-se no tempo.” (FURTADO, 1974, p. 94). Em seguida, o autor ressalta que o subdesenvolvimento vem desempenhando um importante papel na construção do sistema capitalista mundial. E conclui de maneira surpreendente, afirmando que “é mesmo possível que [o subdesenvolvimento] seja *inerente* ao sistema capitalista; isto é, que não possa haver capitalismo sem as relações assimétricas entre subsistemas econômicos e as formas de exploração social que estão na base do subdesenvolvimento.” (FURTADO, 1974, p. 94, grifo nosso). No entanto, o autor afirma não ter a pretensão de demonstrar esta hipótese, afastando, definitivamente, qualquer perspectiva de ruptura com a ordem social burguesa na luta contra o subdesenvolvimento. Não obstante a existência de barreiras que aparentam cada vez mais intransponíveis, o economista brasileiro insiste na solução reformista, a qual, como já se

registrou, pressupõe a transformação gradual da sociedade, nos marcos do próprio sistema capitalista, *mas* não de qualquer capitalismo, e sim de um capitalismo que seja, ao mesmo tempo, socialmente justo e democrático, além de ecologicamente sustentável.

Entre os obstáculos ao verdadeiro desenvolvimento, merecem destaque, pela importância relativa que alcançou no pensamento do autor, aqueles relacionados à entrada em cena das empresas transnacionais, que passaram a disputar com o Estado a posição de centro de decisões fundamental na economia capitalista. O advento dessas grandes empresas de ação transnacional constitui uma característica básica da nova fase evolutiva do sistema capitalista – ou seja, uma característica básica da *terceira fase* da evolução do capitalismo industrial –, a qual foi alcunhada pelo autor de ‘*capitalismo de grandes unidades*’. O estudo dessa fase da evolução capitalista permitirá colocar ênfase na perda de autonomia dos sistemas de decisão representados pelos Estados nacionais, tônica que transpassa todos os escritos de maturidade de Celso Furtado. Ou seja, por meio deste estudo será possível demonstrar que as barreiras ao verdadeiro desenvolvimento se tornaram maiores na fase do capitalismo pós-nacional. É o que se objetiva mostrar nas seções seguintes.

5.2 O CAPITALISMO DE GRANDES UNIDADES (PÓS-NACIONAL?)

Celso Furtado faz sua primeira menção ao tema das grandes unidades transnacionais no livro *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*²⁰⁶, publicado, originalmente, em 1966. Esse tema logo se transformaria em novo e importante objeto de estudo do autor, ocupando, inquestionavelmente, lugar privilegiado nos seus escritos de maturidade. É o elemento que, conjugado à tese de estagnação econômica da América Latina, singulariza o livro supracitado, distinguindo-o dos escritos esmiuçados nos capítulos anteriores desta pesquisa. Ao longo desse livro, várias são as expressões usadas pelo autor para referir-se ao novo centro de poder que emerge na economia internacional no após-guerra, as quais são listadas a seguir: “grandes sociedades anônimas norte-americanas”; “poderosas burocracias privadas”; “grandes empresas”; “grandes organizações”; “grandes consórcios norte-americanos”. Furtado ainda não faz uso das expressões “empresa multinacional” e “empresa transnacional”.

O autor introduz as chamadas ‘poderosas sociedades anônimas’ após longa análise sobre a situação de efetiva polarização do poder, que emerge no imediato pós-guerra. Baseando-

²⁰⁶ A referência às grandes empresas internacionais é feita no segundo capítulo do livro citado, intitulado *Obstáculos externos ao desenvolvimento*. É importante destacar que esse capítulo foi parcialmente reproduzido na segunda parte do livro *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina* e nos capítulos 1 e 2, de *Raízes do subdesenvolvimento*.

se, amplamente, nas ideias de George Kennan (1904-2005) e Hans Morgenthau (1904-1980), ambos especialistas em relações internacionais²⁰⁷, o intelectual brasileiro pôs-se a estudar as relações entre os dois polos do poder mundial – Estados Unidos e União Soviética –, que passaram a combinar métodos diplomáticos e ação militar indireta na busca por resultados no plano internacional, prática que receberia a denominação de “guerra fria”. Particularmente, o autor estuda a política externa norte-americana no contexto de preponderância da doutrina da guerra fria, o que o leva a abordar a questão da hegemonia dos Estados Unidos na área latino-americana, que constitui o círculo mais interno da esfera de influência norte-americana e onde a política de hegemonia deste país se exerce de forma mais exemplar, visando a assegurar um elevado grau de estabilidade social.²⁰⁸

Foi nesse contexto histórico que surgiu a chamada ‘doutrina da ajuda externa’, formulada por técnicos do MIT, sob a liderança de Walt Whitman Rostow, “[...] segundo a qual os objetivos da política exterior dos Estados Unidos poderiam ser melhor alcançados mediante uma bem orientada ‘ajuda externa’ aos países subdesenvolvidos.” (FURTADO, 1968, p. 36). Os adeptos dessa ‘estratégia de assistência’, amplamente apoiados no princípio de que o desenvolvimento pode ser orientado de fora para dentro, apregoavam que os Estados Unidos deveriam ajudar os países subdesenvolvidos – nos quais se incluem, evidentemente, os latino-americanos – a superar os obstáculos iniciais ao desenvolvimento e a alcançar a etapa de desenvolvimento autossustentado. “Está implícito nessa tese que, superadas as dores prévias ao *take-off*, já nenhum risco sério haveria de instabilidade social.” (FURTADO, 1968, p. 36). Com essa ‘assistência’, o governo norte-americano objetivava assegurar um ‘grau adequado de estabilidade social’ nas regiões subdesenvolvidas. Esse foi o espírito de programas destinados a promover o desenvolvimento econômico – a Aliança para o Progresso é o exemplo conspícuo – como um meio para conservar integrada a esfera de influência norte-americana.

Posto isso, é lícito indagar qual o tipo de desenvolvimento que os Estados Unidos preconizavam para os países latino-americanos. No ‘projeto’ de desenvolvimento prescrito

²⁰⁷ O autor cita os seguintes trabalhos de G. Kennan: “*The Sources of Soviet Conduct*” (1947); “*American Diplomacy*” (1951); “*Russia, the Atom and the West*” (1958); “*A Fresh Look at our China Policy*” (1964). E de H. Morgenthau: “*The Political and Military Strategy of the United States*” (1954); “*The Revolution in the United States Foreign Policy*” (1957); “*A Reassessment of United States Foreign Policy*” (1958).

²⁰⁸ Do já exposto, fica evidente que Furtado (1968) mostra-se um crítico severo da supremacia dos EUA na América Latina, que, segundo ele, apenas contribui para perpetuar a situação de subdesenvolvimento na região. A propósito, escreveu: “a hegemonia que exercem os Estados Unidos na América Latina, ao reforçar sobremaneira estruturas anacrônicas de poder, constitui sério obstáculo ao desenvolvimento da região.” (FURTADO, 1968, p. 47). Em outra oportunidade, reforça que “a ‘estratégia de ajuda’ do governo dos EUA mediante a criação de privilégios para as grandes empresas [...], contribui para preservar as mais retrógradas formas de organização social e tende a esvaziar os Estados nacionais como centros de decisão e como instrumentos de mobilização das coletividades para as tarefas do desenvolvimento.” (FURTADO, 1978, p. 85).

pelos Estados Unidos, as grandes empresas privadas norte-americanas desempenham verdadeiro protagonismo, devendo a política de ‘ajuda’ dos Estados Unidos ser executada por intermédio dessas empresas. O autor esclarece que “[...] essa doutrina tem suas raízes na própria evolução estrutural do capitalismo americano, no qual o poder econômico tende a concentrar-se, ao mesmo tempo em que a estrutura da grande empresa se diversifica funcional e geograficamente.” (FURTADO, 1978, p. 39). Nesse sentido, as empresas privadas americanas são convocadas para atuar nas economias nacionais da América Latina, como importantes instrumentos do desenvolvimento econômico. “Neste contexto, quando se fala de empresa privada o que se tem em mente, implícita ou explicitamente, é a *grande organização*, pois os pequenos negócios dos Estados Unidos não possuem capacidade ou meios para atuar em países estrangeiros.” (FURTADO, 1968, p. 43, grifo nosso). É neste último trecho que Furtado faz referência, pela primeira vez, às grandes empresas americanas, tema que estará sempre presente nos seus escritos de maturidade. Em seguida, citando Andrew Hacker (1929-) e Adolf Berle (1895-1971), especialistas²⁰⁹ em grandes corporações, o autor concebe essas grandes empresas como sendo poderosas burocracias privadas, que exercem funções públicas ou semipúblicas.

O conceito de grande empresa é apresentado mais rigorosamente no livro *Um projeto para o Brasil*²¹⁰, publicado em 1968. Nele, a grande empresa é retratada como uma organização que possui ampla capacidade de autofinanciamento e está em condições de comandar as decisões econômicas em setores estratégicos. De modo mais preciso, as grandes empresas são concebidas como um centro controlador de parte do sistema de decisões que comanda a atividade econômica, isto é, constituem “[...] um centro de planejamento com ascendência sobre certas faixas da atividade econômica.” (FURTADO, 1969, p. 72). As expressões “centro de decisões”, “centro de planejamento”, “centro controlador” e “estrutura de poder” são empregadas diversas vezes pelo autor para caracterizar essas grandes organizações. Em

²⁰⁹ De Andrew Hacker, Celso Furtado cita o trabalho “*The Corporation and the America Future*” (1964). Já de Adolf Berle, autor de importantes estudos sobre governança corporativa, faz referência ao “*Economic Power and the Free Society*” (1964). Este último também é citado no livro *Um projeto para o Brasil*, que será examinado a seguir, neste capítulo.

²¹⁰ Lançado, originalmente, em 1968, *Um projeto para o Brasil* reúne três ensaios, escritos independentemente, mas que guardam certa unidade. O primeiro traz o conteúdo de duas conferências pronunciadas pelo autor, nos dias 18 e 19 de junho de 1968, perante a Comissão de Economia da Câmara dos Deputados, a convite de seu presidente, deputado Adolfo de Oliveira. O objetivo dessas conferências consistiu em desvelar os fatores estruturais responsáveis pela paralisia do sistema econômico brasileiro, e, além disso, apresentar algumas diretrizes para a ação, no âmbito de uma política de desenvolvimento, orientada para a transformação planejada das estruturas econômicas. Os outros dois ensaios trazem a essência das exposições realizadas por Furtado no Instituto de Estudos Internacionais da Universidade do Chile, que versaram sobre o problema da organização internacional e da integração latino-americana. Os três ensaios têm o objetivo comum de “[...] identificar as causas profundas da paralisia de nosso sistema econômico e, ao mesmo tempo, abrir um horizonte de reflexão orientado para a busca de soluções efetivas e factíveis.” (FURTADO, 1969, p. 09). Na presente pesquisa, fazemos referência à quinta edição do livro, lançada pela Editora Saga, em 1969.

algumas passagens, o autor, seguindo os passos de A. Hacker e A. Berle, reafirma que a grande empresa, uma organização em condições de comandar as decisões econômicas em setores quase sempre importantes, “[...] exerce funções de direito público sob a cobertura de entidade privada.” (FURTADO, 1969, p. 16). Observado o conceito de outro ângulo, poder-se-ia dizer que as grandes empresas internacionais são organizações que planejam suas atividades a médio e longo prazos e tendem a condicionar o comportamento das demais, isto é, exercem forte influência nos mercados em que atuam. Assim, “[...] nada tem que ver com a imagem tradicional do empresário-capitalista, arriscando seu capital, em condição duplamente aleatórias de incerteza de mercados e de insegurança da conjuntura geral.” (FURTADO, 1969, p. 72).

O autor volta-se, então, para a forma de organização da produção na fase de predomínio das grandes empresas, a qual recebeu a denominação de ‘capitalismo de grandes unidades’. Nessa nova fase evolutiva do sistema capitalista, que se distingue, fundamentalmente, do chamado capitalismo concorrencial ou de tipo tradicional, os mercados são controlados por um pequeno número de grandes empresas, cujo comportamento é mutuamente condicionado. “A característica principal desse novo tipo de capitalismo”, esclarece o autor, “é o controle dos setores mais importantes da produção por um pequeno número de empresas, as quais trabalham simultaneamente em vários mercados.” (FURTADO, 1969, p. 32). A regra básica da economia industrial moderna é, portanto, o oligopólio e a concentração do poder econômico, vale dizer, a constituição de grandes grupos, ou conglomerados, os quais operam ao mesmo tempo em vários mercados, “[...] derivando o seu poder em cada mercado não do monopólio que tenha deste, e sim do seu poder financeiro e de sua capacidade de previsão.” (FURTADO, 1969, p. 31). Essas grandes unidades produtivas planejam a sua produção (e expansão) a médio e longo prazos e concorrem entre elas mediante a introdução de novos produtos e/ou processos, além da possibilidade de condicionar o comportamento do consumidor, por meio da propaganda. A concorrência via preços, traço fundamental do capitalismo de tipo tradicional, assume um papel meramente ancilar nesta nova fase evolutiva do sistema capitalista. “Dessa forma, a flexibilidade de preços, que caracterizava o capitalismo clássico e estava na base do desemprego periódico, foi substituída pelo planejamento dos preços, os quais são administrados pelas grandes empresas e seguidos pelas médias e pequenas.” (FURTADO, 1969, p. 32).

A análise do novo tipo de capitalismo, marcado pela preeminência das grandes empresas, levou Celso Furtado a investigar as origens e as características do processo de concentração do poder econômico na indústria manufatureira norte-americana. Em seu modo de ver, o processo de concentração do poder econômico teve início, nos Estados Unidos, nas

últimas décadas do século XIX, quando assumiu as formas tradicionais de integração vertical e horizontal. A primeira – integração vertical – é a articulação, sob controle de uma empresa, das várias etapas do processo produtivo: desde a obtenção da matéria-prima à fabricação do artigo de consumo final. A segunda – integração horizontal – é o controle progressivo por uma empresa do mercado de um determinado produto. “Qualquer que seja o critério adotado para medir o fenômeno”, sublinha o autor, “chega-se sempre à conclusão de que um número reduzido de grandes empresas, organizadas sob a forma de sociedades anônimas, tende a controlar uma fração crescente do poder de decisão na economia dos Estados Unidos.” (FURTADO, 1969, p. 122).

No capitalismo de grandes unidades, o processo de concentração do poder econômico, se bem que não haja abandonado as formas tradicionais, tende a realizar-se, principalmente, pela via da diversificação ou conglomeração. O fenômeno da conglomeração é conceituado pelo autor como a situação em que uma empresa atua simultaneamente em um grande número de mercados, “[...] sem que exista necessariamente uma relação de tipo tecnológico ou econômico entre os mesmos.” (FURTADO, 1969, p. 125). Em outros termos, os conglomerados econômicos são firmas que controlam múltiplas atividades produtivas não relacionadas. Eles são o oposto da firma especializada e se constituem, na grande maioria dos casos, mediante processos de fusão e aquisição de outras empresas que estejam em plena operação. De acordo com Furtado (1969), são os conglomerados – firmas que operam em ramos sem qualquer relação mútua – e não a empresa marshalliana, que constituem a forma predominante de organização da produção nos Estados Unidos do século XX.

No segundo ensaio do livro *Um projeto para o Brasil*, que traz uma análise sobre as transformações da economia internacional no pós-guerra, vale dizer, na fase de integração dos mercados dos países centrais²¹¹ – *terceira fase* da evolução do capitalismo industrial –, Furtado (1969) complementa os conceitos anteriores, explicando que a “[...] conglomeração é, essencialmente, um fenômeno de busca da estabilidade pela heterogeneidade, a qual tanto pode ser funcional como geográfica.” (FURTADO, 1969, p. 94). Deduz-se daí que o fenômeno da conglomeração se apresenta sob duas formas, quais sejam: diferenciação funcional, quando a empresa opera em mercados não relacionados de um dado espaço econômico, e dispersão

²¹¹ Essa fase, alcunhada de pós-nacional, está relacionada ao quarto de século que se seguiu à Segunda Guerra Mundial. O autor descreve esse quarto de século como “[...] um período histórico sem paralelo, tanto pela intensidade da acumulação como pela importância relativa que nele alcançaram as relações econômicas internacionais.” (FURTADO, 1981a, p. 145). Em outra passagem, o autor expõe que, “em contraste com o período anterior, em que o marco nacional definia o plano de racionalidade das decisões ordenadoras das economias centrais capitalistas, a nova fase, que se pôde chamar de pós-nacional, se caracterizaria por uma interdependência dessas economias [...]” (FURTADO, 1981a, p. 142).

geográfica, caso em que a empresa atua em distintos espaços econômicos. Na primeira forma, tem-se o caso da empresa multifuncional; na segunda, o da empresa multinacional. Essa segunda forma equivale ao conceito de empresa transnacional. Os dois processos – a conglomeração funcional e a expansão extraterritorial – constituem “[...] a razão de ser da empresa-gigante que domina atualmente a economia dos Estados Unidos.” (FURTADO, 1969, p. 94). Para o autor, “[...] a grande unidade multifuncional e multinacional constitui a forma superior de organização da economia capitalista.” (FURTADO, 1969, p. 130).

A análise do capitalismo na fase de rápidas transformações constituída pelo terceiro quartel do século XX também está presente no livro *O mito do desenvolvimento econômico*, conforme já constatamos na seção anterior deste capítulo. O que faz Furtado (1974) é ressaltar os atributos da grande empresa, procurando caracterizar a nova etapa do capitalismo a partir do comportamento típico da moderna organização. Com base no comportamento característico da grande empresa, considerada a forma superior de estruturação do capital, Celso Furtado busca derivar as tendências de longo prazo do sistema capitalista. No prefácio desse livro, o autor, ao referir-se ao fenômeno da grande empresa, reconhece, explicitamente, sua dívida intelectual para com Stephen Hymer e Maurice Byé:

O meu interesse pelo fenômeno da grande empresa, como elemento estruturador do capitalismo na sua presente fase evolutiva, devo-o em boa parte a um íntimo contato intelectual com dois economistas já falecidos: Stephen Hymer e Maurice Byé. Hymer, a quem devemos trabalhos sobre a economia internacional cujo valor seminal é hoje universalmente conhecido, foi meu companheiro na Universidade de Yale; e Byé, meu mestre de havia muitos anos, chamou-me a atenção, em 1966, para a capacidade de adaptação da grande empresa no plano internacional. (FURTADO, 1974, p. 12-13).

Sob a influência intelectual de Hymer e Byé, o pensador econômico e cientista social brasileiro acrescenta novos elementos à sua análise do capitalismo na fase de preponderância das grandes empresas, vale dizer, na fase do chamado capitalismo de grandes unidades, na qual se acentua a tendência à internacionalização das atividades econômicas. O autor argumenta que, nessa fase, o sistema capitalista “[...] prescinde de um Estado, nacional ou multinacional, com a pretensão de estabelecer critérios de *interesse geral* disciplinadores do conjunto das atividades econômicas.” (FURTADO, 1974, p. 34-35, grifo do autor). Isso, porém, não quer dizer que os Estados se preocupem menos com o interesse coletivo, nem que houve declínio da atividade política, apenas significa que ocorreu “[...] transformação das funções dos Estados e emergência de forma nova de organização política, cujo perfil ainda se está definindo.” (FURTADO, 1974, p. 35). Nesse sentido, o autor mostra que a ação do Estado se transformou qualitativamente,

com o propósito de adaptar-se à atuação das grandes empresas estruturadas em oligopólios, que têm a iniciativa no plano tecnológico e são o verdadeiro elemento motor no plano internacional.

Em *Prefácio a nova economia política*²¹², o autor avança as análises apresentadas até aqui, empregando, pela primeira vez, o adjetivo ‘transnacional’, ao fazer referência às atividades econômicas transnacionais e às grandes empresas de ação transnacional. As atividades econômicas transnacionais são, para Furtado, aquelas “[...] que estão organizadas, ao nível da produção, num espaço que compreende vários países, obedecendo a uma unidade de comando.” (FURTADO, 1976, p. 56-57). Esse conceito relaciona-se, estreitamente, com as ideias elaboradas pelo autor no livro *Criatividade e dependência na civilização industrial*, publicado em 1978.²¹³ Nesta última obra, o autor explica que o qualificativo ‘transnacional’ é usado para indicar um tipo de estrutura empresarial no qual a atividade produtiva é descentralizada geograficamente, especializando-se as unidades localizadas num espaço plurinacional em um ou vários dos processos que integram uma mesma atividade. Assim sendo, a empresa transnacional pode ser definida como um conglomerado geográfico. Nesse contexto, “os processos *labor-intensive* são localizados ali onde existe acesso fácil a uma mão de obra semiqualiificada de baixo nível de salários, os processos de montagem e acabamento, perto dos mercados de consumo, os processos poluentes, ali onde a legislação é menos restritiva, e assim por diante.” (FURTADO, 2008b, p. 49). Segundo o autor, existe uma marcada diferença entre as atividades transnacionais e as atividades internacionais propriamente ditas. Estas são de

²¹² Publicado em 1976, esse importante livro de Furtado é constituído de quatro ensaios. O primeiro, que dá nome ao livro, é uma tentativa de reconstrução do quadro conceitual de que se utiliza o economista, tendo como base de apoio uma visão global das estruturas sociais. O segundo, intitulado *O capitalismo pós-nacional*, foi escrito para servir de introdução a um debate sobre as transformações da economia mundial no pós-guerra, debate promovido pelo Instituto de Estudos Econômicos e Sociais da Universidade de Paris e pela Universidade de Teerã, e que teve lugar nesta última cidade, em março de 1975. Esse ensaio foi publicado simultaneamente no Brasil (Cadernos de Opinião, Rio de Janeiro, v. 1, 1975), México (*El Trimestre Económico*, México, v. 42, n. 168, 1975), Chile (*Estudios Internacionales*, Santiago, ano VIII, n. 30, 1975), Argentina (*Asuntos Internacionales*, Buenos Aires, 1975) e França (*Esprit*, Paris, v. 43, n. 445, 1975). Numa nota, os editores da revista *Esprit* resumiram esse ensaio, dizendo: “publicamos neste número as duas primeiras partes de um importante ensaio do economista brasileiro Celso Furtado. Num momento em que os equilíbrios econômicos e políticos dentro do mundo capitalista são, novamente, questionados, parece-nos que esta síntese, informada e bem argumentada, oferece, ao cabo de uma leitura atenta, o quadro de referências de que muitos necessitam. A primeira parte deste artigo é um histórico das grandes fases do capitalismo como sistema mundial, como organização das trocas internacionais. Permite compreender o que significa o atual descompasso da economia mundial. A segunda parte é uma análise estrutural do sistema e particularmente das relações entre o seu centro e a periferia. O autor aí demonstra que, começando atrasada, a industrialização da periferia se faz a preço de uma monopolização dos benefícios do desenvolvimento por uma camada estreita e através de um poder autoritário do tipo ‘tecnoburocrático’, e muitas vezes militar.” (*Esprit*, 1975, apud Cadernos de Opinião, 1975, v. 1, p. 4). O terceiro ensaio, por seu turno, versa sobre a ordem econômica mundial e foi apresentado no Primeiro Congresso dos Economistas do Terceiro Mundo, ocorrido em Alger, no início de 1976. O quarto e último ensaio – *Conhecimento econômico da América Latina* – foi preparado para o seminário ‘América Latina: consciência e nação’, organizado pela Universidade Simão Bolívar, de Caracas, em maio de 1976.

²¹³ Nesta tese, cumpre observar, utilizamos a edição definitiva de *Criatividade e dependência na civilização industrial*, lançada em 2008. Ver Furtado (2008b).

natureza mercantil, ou seja, “referem-se ao intercâmbio de produtos que permite a extração de um excedente no quadro de operações de mercado.” (FURTADO, 1976, p. 57). Entre as atividades inter e transnacionais existe uma fase intermediária, chamada investimentos estrangeiros diretos. “Em síntese: as relações econômicas internacionais evoluíram no sentido de uma crescente complexidade ao mesmo tempo que o poder coordenador dessas relações se deslocava em boa parte dos Estados nacionais para as grandes empresas.” (FURTADO, 2008b, p. 50).

Como descrito por Furtado (2008b), a atividade transnacional contribui para reforçar o poder dos grupos que controlam a produção, ao mesmo tempo que permite planejar a produção num espaço plurinacional. Esses grupos são considerados o principal instrumento de acumulação, de inovação, e de integração do sistema. Assim, pode-se afirmar, sem qualquer dúvida, que a grande empresa – isto é, a organização que administra preços, condiciona o comportamento dos consumidores, modifica os mercados e planifica setorialmente uma parte da atividade de um sistema econômico – tem a faculdade de transformar o meio em que atua, apresentando, no seu comportamento, o que Furtado (2008b) chama de ‘fator volitivo criador de novo contexto’. Do seu ponto de vista, “a grande empresa é um conjunto organizado hierarquicamente de relações sociais que é posto a serviço de uma vontade programada para condicionar o comportamento de segmentos da sociedade.” (FURTADO, 2008b, p. 44). Dessa forma, a grande empresa de ação transnacional é entendida como um agente que exerce de forma inequívoca um amplo poder, ocupando, assim, a posição de elemento motor do sistema econômico. A grande empresa é, outra vez, apresentada como uma instituição de direito público, pois exerce poderes que interferem no bem-estar e na forma de viver dos cidadãos.

Ao abordar o conceito de atividades transnacionais, Furtado (1976, 2008b) enfatiza a efetiva autonomia das empresas de ação transnacional, ou seja, ele demonstra que tais atividades escapam em grande medida ao controle dos centros de decisão nacionais e plurinacionais. Essa autonomia decorre do fato de que a empresa transnacional – a empresa que está implantada em mais de um sistema econômico – “[...] tem à sua disposição recursos de poder que podem liberá-la, ainda que parcialmente, da ação constritiva exercida pelos centros coordenadores nacionais.” (FURTADO, 2008b, p. 40). Sobre este ponto o autor é enfático, dizendo que “o setor mais dinâmico do capitalismo atual escapa aos sistemas de controle e coordenação existentes e pode pôr em xeque as medidas corretivas que venha a tomar qualquer país isoladamente.” (FURTADO, 1976, p. 115). Assim, o autor passa a defender a necessidade de criar uma nova institucionalidade (instâncias políticas supranacionais), isto é, novos

mecanismos de coordenação e controle inter e transnacional. Porém, apenas cita, ou seja, não elabora rigorosamente essa ideia.

Na seção seguinte, que encerra este capítulo, objetiva-se evidenciar os efeitos da penetração das grandes empresas de ação transnacional nas economias e sociedades subdesenvolvidas, em especial, o processo de extenuação e degenerescência do Estado nacional como centro autônomo de decisões.

5.3 O CAPITAL TRANSNACIONAL E A PERDA DE AUTONOMIA DO ESTADO NACIONAL

As questões que convém colocar são as seguintes: quais as consequências da penetração do capital transnacional no contexto das estruturas subdesenvolvidas? As empresas transnacionais constituem um meio adequado na luta pela superação do subdesenvolvimento? Se as grandes empresas estrangeiras controlam, através de suas subsidiárias e filiais, parte do sistema econômico dos países subdesenvolvidos, que grau de autonomia corresponderá aos centros de decisão representados pelo Estado nacional? Nos textos publicados na chamada “fase filosófica”, o autor argumenta que a principal consequência da penetração do capital transnacional nas economias subdesenvolvidas tem sido, sem dúvida, o esvaziamento dos Estados nacionais como centros de decisão e como importantes instrumentos do desenvolvimento econômico. Uma vez nessas economias, as grandes organizações de ação transnacional passam a controlar grande parte das decisões econômicas fundamentais, incluindo a orientação dos investimentos, a localização das atividades econômicas, a orientação da tecnologia, o financiamento da pesquisa e o grau de integração das economias regionais. Infere-se, pois, que “[...] o governo torna-se cada vez mais impotente em face dessas grandes empresas [...]” (FURTADO, 1968, p. 43).

Esse também é o tom que permeia o livro *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. No capítulo dezoito, o autor examina o que chama de ‘nova economia internacional’, em que os mercados são substituídos por transações internas às grandes empresas. “O que caracteriza essa nova economia internacional”, explica ele, “é o controle, por grupos sediados nos subsistemas dominantes, da difusão de novas técnicas, ou seja, de novos produtos e de novos processos produtivos.” (FURTADO, 2000, p. 262). Parece acertado que as grandes empresas, com sede nos centros dominantes, ao manipular o fluxo de novas técnicas e de novos produtos, participam, crescentemente, das atividades econômicas dos países subdesenvolvidos, contribuindo para perpetuar a situação de subdesenvolvimento desses países. “Em realidade, na economia subdesenvolvida em fase avançada de industrialização, a grande

empresa internacional desempenha o papel de elemento dinamizador, pois constitui a correia de transmissão dos novos produtos sem os quais não se diversificaria o consumo dos grupos dominantes.” (FURTADO, 2000, p. 263). Em consequência, esses países “[...] viram os seus sistemas econômicos subordinarem-se de forma progressiva aos centros de decisão que comandam os projetos de expansão de empresas estrangeiras.” (FURTADO, 2000, p. 338). O autor segue afirmando que a presença dessas grandes empresas nos subsistemas subdesenvolvidos contribui, apenas, para estreitar as relações de dependência externa, agravando, por conseguinte, o quadro de subdesenvolvimento. Como se vê, através destas passagens, já fica bastante claro os avanços obtidos pelo autor no esforço de explicação dos efeitos do processo de transnacionalização do capital sobre as economias subdesenvolvidas. Ou seja, o autor mostra que tal processo apenas contribui para deixar mais espessa a linha divisória entre desenvolvimento e subdesenvolvimento.

As observações anteriores revelam os limites impostos aos centros nacionais de decisão pela presença da empresa transnacional. A tomada de consciência da perda de autonomia do Estado nacional ante o processo de transnacionalização da economia, levou Furtado (2000) a defender a necessidade de uma valorização e/ou recuperação do Estado nacional como centro coordenador das decisões econômicas estratégicas. A respeito disso, escreveu: “[...] dotar-se de centros nacionais de decisão válidos – o que muitas vezes pressupõe amplos processos de reconstrução social – passou a ocupar o primeiro plano das preocupações dos povos dependentes.” (FURTADO, 2000, p. 265). Para preservar a autonomia dos centros internos de decisão, vale dizer, para assegurar que empresas estrangeiras pautem o seu comportamento pelas diretrizes estabelecidas pelos órgãos orientadores da economia nacional, várias recomendações foram apresentadas pelo autor. São sugestões que indicam o sentido que poderia tomar a ação política voltada a afetar os vínculos de dependência e, conseqüentemente, a própria situação de subdesenvolvimento. Essas sugestões apontam para a necessidade e a possibilidade de sujeitar o capital transnacional aos interesses da economia nacional, subordinando-o às necessidades da nação e aos interesses sociais. Na verdade, o que o autor propõe são mecanismos orientados para ampliar a parte do excedente social apropriada pelo Estado. Tais recomendações são reproduzidas abaixo:

- a) apropriação pelo Estado de parte substancial dos lucros das empresas internacionais e/ou estatização das filiais, no caso de produção primária para os mercados internacionais; b) subordinação das grandes empresas a objetivos precisos de política econômica e efetiva integração na economia nacional dos frutos das inovações tecnológicas; c) previsão e controle das conseqüências sociais da penetração do progresso tecnológico e seleção de técnicas em função de objetivos sociais explícitos;

d) controle da comercialização internacional dos produtos primários exportados, o que exige estreita cooperação entre países produtores. (FURTADO, 2000, p. 265).

A problemática da perda de autonomia do Estado nacional *vis-à-vis* dos grandes conglomerados transnacionais também se faz presente no livro *Um projeto para o Brasil*, publicado em 1968. Nele, o autor analisa mais detidamente o processo de desarticulação do sistema nacional de decisões, provocado pela penetração da grande empresa internacional nos países de economia subdesenvolvida. No terceiro ensaio²¹⁴, que versa sobre a concentração do poder econômico nos Estados Unidos e a integração latino-americana, Celso Furtado mostra que as grandes empresas estrangeiras – na sua maioria conglomerados norte-americanos – fincaram raízes nas economias latino-americanas após a crise econômica dos anos trinta do século passado, alcançando grande intensidade no pós-guerra, em particular naqueles países que já haviam passado por uma primeira fase de industrialização, como era o caso brasileiro. Neste particular, o autor constata que: “como a penetração se fez por toda parte, independentemente do grau de desenvolvimento industrial já alcançado, interrompeu-se, de maneira geral, a formação de uma classe de empresários com nítido sentido nacional.” (FURTADO, 1969, p. 131). Além disso, os empresários nacionais foram impedidos de ter acesso aos setores de vanguarda da atividade industrial, pois os grandes grupos tenderam a controlar os setores manufatureiros mais dinâmicos, ou seja, as indústrias que lideram o processo de desenvolvimento na região latino-americana. Dessa forma, “a ação empresarial nacional ficou restringida a setores secundários ou decadentes, ou ao trabalho pioneiro, isto é, à abertura de novas frentes a serem mais adiante ocupadas pelas grandes organizações estrangeiras.” (FURTADO, 1969, p. 131-132). Em síntese, a classe empresária nacional reduziu-se a um papel de dependência, interrompendo nos países latino-americanos o processo de desenvolvimento autônomo de tipo capitalista, o qual, segundo o autor, chegou somente a esboçar-se.

A crescente penetração do novo tipo de organização produtiva no contexto de uma estrutura subdesenvolvida – isto é, em uma economia em que há um excedente estrutural de mão de obra –, também contribuiu, conforme ressaltado pelo autor, para acentuar a concentração da renda e, portanto, para frear o autêntico processo de desenvolvimento. Em face de um considerável excedente estrutural de mão de obra, os salários tendem a fixar-se em níveis

²¹⁴ Reprodução do artigo “*La concentración del poder económico en los Estados Unidos y sus proyecciones en América Latina*”, publicado, originalmente, em *Estudios Internacionales*, Buenos Aires, v. 1, n. 3-4, 1967. A versão de 1968, intitulada *A concentração do poder econômico nos Estados Unidos e a integração latino-americana*, foi reproduzida, após pequenas modificações, na segunda parte de *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina* e no capítulo 2, de *Raízes do subdesenvolvimento*.

relativamente baixos, podendo preservar-se “[...] a esse nível qualquer que seja o incremento da produtividade.” (FURTADO, 1969, p. 33). Assim, configura-se uma situação em que os salários não acompanham os aumentos de produtividade. Em consequência, avulta-se a pressão no sentido de concentração da renda. “Essa tendência”, observa o autor, “será tanto maior quanto mais a economia esteja organizada à base de preços administrados, isto é, quanto menos os incrementos de produtividade se transfiram para os consumidores mediante baixas de preços.” (FURTADO, 1969, p. 33-34).

Por outro lado, o controle de parte do sistema de decisões que comanda a atividade econômica, por grupos estrangeiros, contribuiu, como mostra Furtado (1969), para desarticular as economias nacionais, reduzindo, assim, a possibilidade de uma efetiva coordenação interna das decisões econômicas motoras. A propósito disso, assevera: “não obstante a expansão relativa das atividades econômicas do setor público, os Estados latino-americanos possuem hoje menos capacidade para orientar as economias nacionais respectivas, do que era o caso dois decênios atrás.” (FURTADO, 1969, p. 116). Para reverter esse quadro de perda de autonomia, o economista brasileiro defende, mais uma vez, a necessidade de recuperar o Estado nacional como centro básico de decisões, para transformar a articulação multinacional, na América Latina, em efetivo instrumento do desenvolvimento. “Sem essa recuperação”, conclui ele, “é de prever que continue a agravar-se a desarticulação das economias nacionais e que persista o impasse da estagnação.” (FURTADO, 1969, p. 117).

A superação do subdesenvolvimento exige, portanto, a criação de um sistema econômico articulado e capacitado para autodirigir-se. Essa tarefa demanda, contudo, a valorização do Estado como centro de decisões fundamental, capaz de acicatar, mediante o uso de técnicas de planejamento econômico, o verdadeiro desenvolvimento. O autor destaca, então, o importante papel desempenhado pelo planejamento na busca do desenvolvimento, afirmando que “o planejamento com certo grau de centralização torna-se indispensável quando o objetivo que se tem em vista é modificar, no tempo e no espaço, a estrutura do sistema econômico.” (FURTADO, 1969, p. 50). Na última página do livro *Um projeto para o Brasil*, Celso Furtado deixa transparecer a importância da iniciativa e do apoio do Estado no processo de desenvolvimento brasileiro e no latino-americano em geral. Além disso, destaca os percalços causados pela desarticulação do Estado como centro autônomo de decisões. Diz ele:

No correr do último quarto de século, sempre que o desenvolvimento latino-americano teve que apoiar-se na industrialização, refletiu a estratégia da superestrutura de conglomerados, o que implicou em crescente dependência externa, ou a ação do Estado nacional. As empresas autenticamente nacionais e privadas, com raras exceções, tiveram um comportamento reflexo, cumprindo tarefas auxiliares ou

confinando-se em setores estagnados. As únicas empresas nacionais que atuaram em setores estratégicos foram as estatais. Volta Redonda, Vale do Rio Doce, Petrobrás não teriam existido sem a iniciativa e o apoio do Estado. E sem essas e outras empresas, cujo suporte decisivo foi o Estado, o sistema econômico nacional, hoje profundamente desarticulado, simplesmente não se teria formado. Debilitar o Estado como centro autônomo de decisões, não significa entre nós fortalecer a iniciativa privada; significa, sim, renunciar à formação de um sistema econômico nacional, isto é, um sistema de produção articulado em função dos interesses da coletividade nacional. (FURTADO, 1969, p. 133).

Em *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina*, publicado em 1973, o autor reitera que, nos países latino-americanos, “[...] a margem de autodeterminação na busca de meios para enfrentar os problemas do subdesenvolvimento tendeu a reduzir-se, na medida em que os imperativos da ‘segurança’ dos Estados Unidos exigiram crescente alienação de soberania por parte dos governos nacionais.” (FURTADO, 1978, p. 22). Além disso, ele argumenta que o processo de industrialização instaurado nos países subdesenvolvidos, sob a égide das grandes empresas, debilitou os Estados nacionais como centros de decisão importantes e impôs limites à formação de um sistema econômico articulado em função dos interesses sociais, vale dizer, de um autêntico sistema econômico nacional. Nesse sentido, a passagem abaixo, retirada do livro *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*, é bastante reveladora:

Convocadas para atuar na América Latina com uma série de privilégios, fora do controle da legislação antitruste dos Estados Unidos e com a cobertura político-militar desse país, as grandes empresas norte-americanas terão necessariamente que transformar-se em um superpoder em qualquer país latino-americano. Cabendo-lhes grande parte das decisões básicas com respeito à orientação dos investimentos, à localização das atividades econômicas, à orientação da tecnologia, ao financiamento da pesquisa e ao grau de integração das economias nacionais, é perfeitamente claro que os centros de decisão representados pelos atuais estados nacionais passarão a plano cada vez mais secundário. (FURTADO, 1968, p. 44).

Diante do exposto, não resta dúvida de que o autor se posiciona criticamente frente ao ‘projeto’ de desenvolvimento baseado na ação das grandes empresas norte-americanas. Estas são vistas como um instrumento inadequado para enfrentar o subdesenvolvimento latino-americano. A grande organização, com sua avançada tecnologia e elevada capitalização, só pode contribuir para congelar o *status quo* social, uma vez que, ao penetrar numa economia subdesenvolvida, gera efeitos “[...] similares aos de certas grandes árvores exóticas que são introduzidas em determinadas áreas: drenam toda a água e dessecam o terreno, provocando um desequilíbrio na flora e na fauna, à emergência de pragas e outras coisas parecidas.” (FURTADO, 1968, p. 45). Para o autor, os efeitos da penetração indiscriminada das grandes empresas em estruturas subdesenvolvidas são evidentes, quais sejam: aumento das disparidades

de níveis de vida entre grupos de população e áreas geográficas e rápida acumulação de desemprego. A implicação última seria, então, a piora da situação de subdesenvolvimento, e não a correção desta.

Do que se vem de dizer depreende-se que as grandes empresas são colocadas numa posição de poder *vis-à-vis* dos Estados nacionais. Isso significa que as relações dos Estados nacionais com as grandes empresas tenderam a ser relações de poder, as quais se devem aos seguintes fatos: 1) as grandes empresas controlam a inovação dentro das economias nacionais; 2) elas são responsáveis por grande parte das transações internacionais; 3) operam internacionalmente sob orientação que escapa em grande parte à ação isolada de qualquer governo; e 4) preservam uma grande liquidez fora do controle dos bancos centrais e têm fácil acesso ao mercado financeiro internacional. Como diz o autor: “[...] sabemos que as grandes empresas operam internacionalmente através de centros de decisão que escapam, em grande medida, ao controle dos governos nacionais [...]” (FURTADO, 1974, p. 33). E acrescenta mais adiante: “a experiência tem demonstrado que a margem de manobra de que gozam os Estados, para atuar no plano econômico, é relativamente estreita.” (FURTADO, 1974, p. 56). Conclui-se daí que as grandes empresas enfeixam um considerável poder no plano social, pois controlam as formas de invenção fundadas na técnica e no controle do aparelho produtivo.

A despeito do poder exercido pela grande empresa de ação transnacional, o autor insiste em destacar a preeminência do Estado como agente privilegiado, vetor do desenvolvimento – ou seja, como centro de decisões principal capaz de interferir eficazmente nos processos econômicos e sociais. Atesta-se, deste modo, a hipótese de pesquisa que percorre este capítulo, segundo a qual Furtado manteve-se sempre confiante na capacidade do Estado em extirpar as raízes do subdesenvolvimento, não obstante as transformações experimentadas pelo capitalismo em nível mundial, incluindo aí o processo de transnacionalização da economia, que teria colocado sérios limites à autonomia dos centros de decisão e coordenação representados pelo Estado, e, por conseguinte, maiores obstáculos à promoção do verdadeiro desenvolvimento. Em uma entrevista concedida a Claudio Cerri, em junho de 1975, Celso Furtado é explícito sobre este ponto, afirmando que “tudo isso não impede que o Estado continue tendo um papel importantíssimo e uma responsabilidade cada vez maior na gestão geral da sociedade.” (FURTADO, 2008c, p. 254).

Só se compreende esta insistência quando se tem em conta que o autor jamais aceitou a ideia de ‘necessidade histórica com sentido imanente’, uma vez que percebia o histórico como um processo contingente, aberto e em construção. A respeito disso, afirmou que “[...] quando a sociedade, ou segmentos desta, reage à asfixia criada pelo uso do poder [exercido pela grande

empresa], as ondas que se levantam repercutem nas estruturas do Estado, de onde ocasionalmente partem iniciativas corretivas.” (FURTADO, 1974, p. 57). Evidencia-se, pois, a capacidade do Estado para redirecionar processos, reverter trajetórias e, além disso, assumir a orientação do processo de acumulação, ou seja, estabelecer prioridades em função de objetivos sociais, liberando, assim, a economia da tutela das grandes empresas. Em síntese, pode-se dizer que, em Furtado, o Estado é sempre reivindicado para exercer o papel de diretor da vida social. Nos termos do próprio autor: “impotente em coisas fundamentais, o Estado tem, contudo, grandes responsabilidades na construção e operação de serviços básicos, na garantia de uma ordem jurídica [...]. O crescimento do aparelho estatal é inevitável [...]” (FURTADO, 1974, p. 61). Por fim, interessa frisar que o Estado é “[...] responsável pela estabilidade de uma sociedade de classes [...]” (FURTADO, 1974, p. 58).

Em *Prefácio a nova economia política*, o vigésimo livro de Celso Furtado, a centralidade e a importância do Estado são atestadas de maneira indubitável em várias passagens. Assim, a título de ilustração, cita-se a *Tábua da matéria sugerida* – publicada como anexo ao primeiro ensaio do livro –, que reúne um conjunto de temas ou sumário de um livro ainda a ser escrito, ou seja, um conjunto de sugestões para pesquisas futuras.²¹⁵ Não obstante constituírem, tão somente, sugestões de estudo, alguns desses temas guardam estreita relação com o conteúdo sistematizado nos capítulos precedentes desta tese, significando que já haviam sido abordados e elaborados pelo autor em escritos anteriores, mesmo que, muitas vezes, de maneira velada e/ou pouco explícita. É o caso do item 8, intitulado *O Estado e a coordenação das atividades socioeconômicas*, que se subdivide em vários enunciados, reproduzidos abaixo:

A concentração no Estado das diversas formas autoritárias de captação de excedente. A importância crescente do sistema impositivo.

Complexidade das atividades do Estado. Coação e controle social. Modificação e codificação de normas disciplinadoras do comportamento social dos indivíduos.

O crescente papel do Estado no processo de socialização dos indivíduos, mediante o controle das instituições de ensino e dos meios de comunicação audiovisual.

A participação do Estado no processo de acumulação, tanto destinada a reproduzir a estrutura social como a aumentar a produtividade.

A especificidade do Estado nas chamadas economias de mercado, ou seja, aquelas em que o excedente é principalmente apropriado mediante o intercâmbio. O controle da criação de liquidez, dos fluxos financeiros e das relações com o exterior. O controle do nível da demanda efetiva e a regulação da criação de emprego. A coordenação das

²¹⁵ Mais precisamente, trata-se de dez tópicos, apresentados a seguir: 1) formações sociais e estruturas de poder; 2) as atividades sociais e o produto social; 3) o sistema de produção; 4) reprodução da população e estrutura social; 5) a apropriação do excedente; 6) acumulação e inovação; 7) relações exteriores; 8) o Estado e a coordenação das atividades socioeconômicas; 9) o avanço da acumulação e as tensões na fronteira ecológica; 10) tipologia do desenvolvimento econômico no mundo atual. Cada tópico, cabe frisar, subdivide-se em vários enunciados, formando, assim, uma espécie de índice de um livro que ainda está por fazer.

decisões de investimento a longo prazo visando a aumentar a produtividade social e a reduzir a instabilidade.

O Estado nas economias centralmente planejadas. Predominância da forma autoritária de apropriação do excedente. Ordenação em um “plano” dos objetivos sociais. A importância das formas burocráticas de poder. (FURTADO, 1976, p. 69).

Além de revelar uma preocupação²¹⁶ constante com o arcabouço teórico da ciência econômica e sua capacidade para dar resposta aos grandes problemas sociais e econômicos de nossa época, o autor, seguindo os enunciados relativos ao item 8 da *Tábua de matérias*, se dedica ao estudo da natureza do Estado nos países de capitalismo periférico, tema que se relaciona, estreitamente, com as ideias explicitadas no Capítulo 4 desta tese. A hipótese central apresentada por Furtado (1976) é a de que “[...] o Estado que foi *emergindo* nos países de capitalismo periférico na fase de industrialização é instituição de alguma forma *sui generis*. Suas responsabilidades diretas no plano econômico são bem maiores do que as que conheceu o Estado no capitalismo central até o presente.” (FURTADO, 1976, p. 98, grifo nosso).²¹⁷ Cabe

²¹⁶ O próprio título do livro deixa ver essa preocupação do autor. Na introdução à obra, Celso Furtado transmite uma ‘visão pessimista da ciência econômica’, a qual pode ser expressa nos termos seguintes: nos avanços ocorridos no campo dessa ciência a partir dos anos de 1930 – incluindo os progressos alcançados nas áreas de econometria, macroeconomia, economia matemática, teoria dos jogos –, o quadro conceitual com que trabalha o economista permanece insuficiente para captar os aspectos fundamentais dos sistemas econômicos contemporâneos. O autor apregoa, então, a necessidade de um quadro teórico mais amplo do que o que convencionalmente utiliza o economista, ou seja, um quadro teórico-conceitual que permita compreender os processos sociais globais. O ensaio que inaugura o livro, que é também o principal, constitui uma tentativa de suprir a ausência desse enfoque global dos processos sociais. Nesse sentido, o autor afirma que “ao apresentá-lo sob a forma de *prefácio* e *índice* de um livro que não existe, minha intenção é chamar a atenção para a situação atual de carência de uma teoria geral das formações sociais, que sirva de ponto de partida para o estudo dos problemas particulares que preocupam os economistas.” (FURTADO, 1976, p. 11, grifos do autor). Nesse ensaio, o autor abre mão das categorias analíticas tradicionais (lucro, poupança, consumo e investimento) e busca construir um novo quadro conceitual, tendo como base um aparato conceitual ancorado nas noções de excedente e acumulação, as quais permitem formar um quadro de referência suficientemente amplo para abarcar o estudo de todas as formações sociais de que se tem registro histórico. A proposta do autor consiste, portanto, em apresentar um esboço de uma ‘nova economia política’, vale dizer, de uma teoria social global, “[...] na qual se entronquem a teoria da reprodução da população, a teoria das decisões intertemporais (acumulação), a teoria da estratificação social e a teoria do poder.” (FURTADO, 1976, p. 11). Elementos teóricos que o pensamento econômico convencional (neoclássico) insistia em ignorar. Numa carta a Fernando Henrique Cardoso, datada de 07 de abril de 1976, Celso Furtado fornece a substância dessa proposta, descrevendo: “[...] trata-se de um *Prefácio* e de uma *Tábua de matérias*. Retomei a tradição da economia, anterior a Ricardo, de uma ciência social global, o que requer partir de um quadro conceitual mais amplo do que esse a que nos habituamos na *análise econômica*.” (FURTADO, 1976, apud FREIRE d’AGUIAR, 2013, p. 17, grifos do autor). Em síntese: o livro em tela é, simultaneamente, um esforço de crítica e de reconstrução do quadro conceitual de que se utiliza o economista.

²¹⁷ Essa hipótese também está presente no livro *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*, de 1980. Nele, o autor identifica uma tendência ao reforçamento do aparelho estatal nos países de economia subdesenvolvida, tendência que confere ao Estado um caráter *sui generis*. O próximo trecho traz um retrato desse caráter peculiar do ‘Estado periférico’: “os investimentos infraestruturais e nas indústrias básicas dependem diretamente do Poder Público, ou de garantias dadas por este a grupos estrangeiros. A poupança local, em grande parte compulsória, inexistiria sem a iniciativa do Estado, o qual assume crescentes responsabilidades no campo da produção, podendo as empresas por ele criadas operar com ampla margem de autonomia. Perdem, assim, validade muitos dos critérios tradicionalmente usados para diferenciar atividades públicas de privadas.” (FURTADO, 1981a, p. 26).

salientar que, por trás dessa hipótese, estão duas ideias que permeiam o aparato teórico-analítico furtadiano, quais sejam: i) o Estado assume formas diversas, tratando-se de estruturas desenvolvidas ou subdesenvolvidas e ii) para desempenhar o papel de promotor do desenvolvimento econômico, o Estado terá de adotar métodos dissímeis, conforme se trate de país de economia desenvolvida ou subdesenvolvida. Como se vê, há clara uniformidade e continuidade na forma pela qual Furtado vem tratando a questão do Estado na sua vasta e profícua obra. Essa ausência de rupturas torna-se evidente quando se compara a hipótese referida anteriormente com as ideias do autor presentes nos escritos do interlúdio nordestino. Isso demonstra, claramente, que o autor preserva, nos escritos de maturidade, a interpretação de Estado desvelada e sistematizada no capítulo precedente.

Segundo sua análise, o Estado que emergiu no quadro do capitalismo periférico se transformou não apenas em principal fonte de financiamento, mas, também, no agente econômico que assume o esforço de acumulação mediante investimentos em infraestrutura e outros de longa maturação. Dito de outra maneira: nas economias e sociedades subdesenvolvidas, a necessidade de intensificar o esforço de acumulação exige uma mais ampla e complexa ação do Estado, o qual se apresenta como o principal instrumento de captação de recursos financeiros, controlando diretamente empresas de grande porte, associando-se a grupos estrangeiros e exercendo o poder regulador. À vista disso, vale o argumento de que o Estado pretende “[...] ser o único intérprete do interesse público em sociedades em que a maioria da população não está representada no sistema político.” (FURTADO, 1976, p. 98). Finalmente, o intelectual brasileiro sustenta que o capitalismo periférico é um tipo de formação social e econômica que “[...] requer maior concentração de poder e maior interdependência entre o *político* e o *econômico* do que foi a regra na evolução do capitalismo central.” (FRUTADO, 1976, p. 98, grifos nossos).

O estudo da natureza do Estado nos países de capitalismo periférico revelou para Celso Furtado a centralidade da chamada camada tecnoburocrática. Segundo ele, a peculiaridade do ‘Estado periférico’ “[...] decorre menos do exercício de funções burocráticas tradicionais do que de funções tecnoburocráticas similares às que no capitalismo central exercem as grandes empresas.” (FURTADO, 1976, p. 98). O autor segue afirmando que a hegemonia da camada tecnoburocrática nas estruturas de poder é um dos aspectos centrais do capitalismo periférico. E acrescenta: “se a emergência de um núcleo de poder tecnoburocrático é geral nos países de capitalismo periférico, seria errôneo supor que em toda parte esse núcleo assume as mesmas funções.” (FURTADO, 1976, p. 98-99). Por um lado, há casos em que o poder tecnoburocrático busca atender, deliberadamente, aos interesses das grandes empresas de ação transnacional. Por

outro, esse mesmo poder pode ter como objetivo principal captar uma maior parcela do excedente de que elas se apropriam localmente. Instrumentos fiscais, cambiais, creditícios e comerciais são utilizados para alcançar este último objetivo. Nesse sentido, o Estado é visto como instituição capaz de interferir e modificar a apropriação do produto social – excedente social – mediante o instrumento do crédito, do câmbio e do fisco, ou ainda arbitrando na política de salários e preços. “Interessa frisar, entretanto, que na periferia do capitalismo o interlocutor das empresas de ação transnacional tende a ser o Estado controlado [por um núcleo de poder tecnoburocrático], o que significa diferença considerável com respeito ao antigo Estado controlado pelas burguesias ligadas à exportação de produtos primários.” (FURTADO, 1976, p. 99).

No livro em tela, o autor também chama a atenção para o processo de perda do poder de decisão que desenvolveram os Estados nacionais para disciplinar e controlar as relações internacionais. Diz ele:

Tudo se passa como se houvesse surgido uma nova dimensão no conjunto das decisões econômicas que escapa às formas codificadas de ação dos governos nos planos nacional e internacional. Em síntese: dentro do quadro institucional atual os governos não têm a possibilidade de *coordenar* a ação que todo um conjunto de poderosos agentes exerce no sistema capitalista. Se alguma coordenação existe, ela se realiza no quadro dos oligopólios e dos consórcios financeiros, dentro dos quais a presença dos governos se manifesta através da pressão que ocasionalmente exercem sobre este ou aquele agente. (FURTADO, 1976, p. 78-79, grifo do autor).

Essa conclusão também está presente no seu “antilivro acadêmico”²¹⁸, intitulado *Criatividade e dependência na civilização industrial*. Nessa obra, publicada há quarenta anos,

²¹⁸ Alcinhada pelo próprio autor, essa expressão ilustra o estilo não convencional que perpassa o livro *Criatividade e dependência na civilização industrial*, publicado, originalmente, em 1978. Nesse “antilivro acadêmico”, Celso Furtado aborda temas que “[...] são demasiado amplos para caber nos tubos de ensaio das ciências sociais.” (FURTADO, 2008b, p. 33). No prefácio, lê-se que “o fio condutor [do livro] é a perplexidade do autor em face do mundo de sombras que contorna as minúsculas clareiras em que se arrincoam as ditas ciências.” (FURTADO, 2008b, p. 33). Nesse sentido, os oito capítulos que compõem a obra devem ser vistos como “notas [do] diálogo que mantemos incessantemente com as sombras que entrevemos.” (FURTADO, 2008b, p. 33). Essas ‘notas’ permitiram a Celso Furtado superar sua condição de economista político, alcançando, também, a posição de pensador universal, quicá de verdadeiro humanista. Mencionando uma profusão de grandes pensadores – Sófocles, Heródoto, Sócrates, Platão, Arquimedes de Siracusa, Apolônio de Perga, Cláudio Ptolomeu, Dante Alighieri, Leonardo da Vinci, Nicolau Copérnico, Galileu Galilei, René Descartes, Isaac Newton, Gottfried Leibniz, Jean-Jacques Rousseau, Adam Smith, Immanuel Kant, Nicolas de Condorcet, Johann Wolfgang Goethe, François Babeuf, Jean Baptiste Fourier, Georg Hegel, Karl Marx, Fiódor Dostoiévski, Friedrich Nietzsche, Henri Pirenne, Max Weber, Franz Kafka, Herbert Marcuse, Fernand Braudel e Karl Popper –, ele preocupou-se não apenas com o desenvolvimento econômico, mas, também, com temas ‘demasiado amplos’, os quais incluem o próprio destino do Homem, a liberdade humana, a preocupação com os valores (morais, religiosos, estéticos, políticos, etc.) e a identificação dos fins, dos desígnios últimos. No centro de sua reflexão encontra-se a explicação sobre as origens, a difusão e a crise da civilização industrial. Esse esforço é visto como necessário para a compreensão dos problemas que afligem as economias dependentes na época contemporânea. Em entrevista concedida a Lourenço Dantas Mota, Brás José de Araújo, Frederico Branco e Antonio Carlos Pereira, já citada neste capítulo, Celso Furtado destaca esse “antilivro acadêmico”

o autor reitera que o traço marcante da evolução histórico-estrutural do sistema capitalista, no quarto de século que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, está no fortalecimento da posição das empresas transnacionais e no declínio do Estado como agente propulsor e orientador do sistema econômico. A respeito disso, ele afirma que “[...] a grande empresa exerce hoje funções mais amplas e complexas do que no passado.” (FURTADO, 2008b, p. 125). Nesse particular, escreveu: “[...] à medida que as grandes empresas se substituíram aos mercados, assumindo a administração dos preços, os centros coordenadores controlados pelo Estado tiveram seu campo de ação mais rigidamente delimitado.” (FURTADO, 2008b, p. 44). E acrescenta mais adiante:

[...] as atividades econômicas internacionais se estruturam mais e mais no quadro de oligopólios, cujas regras de conduta não são facilmente afetadas por um Estado nacional. Aumentou a importância do comércio internacional como *motor de crescimento*, ao mesmo tempo que se reduzia a capacidade de iniciativa do Estado nesse setor. (FURTADO, 2008b, p. 128, grifo do autor).

Apesar dessa constatação, a leitura desse “antilivro acadêmico” transmite uma mensagem otimista, a qual pode ser resumida nos termos que seguem: diante do poder representado pela empresa transnacional, a única resposta racional é acionar e/ou valorizar os centros de poder representados pelo Estado, uma vez que estes centros são os únicos com capacidade de subordinar o capital transnacional aos desígnios da sociedade. Essa mensagem emerge, claramente, na resposta dada por Furtado à seguinte questão: como romper o quadro de dependência externa, abrindo um caminho autônomo de desenvolvimento? Para o autor, a luta contra a dependência passa, necessariamente, pela modificação das forças subjacentes às relações econômicas internacionais, vale dizer, passa por um esforço para transformar a configuração global do sistema. Essa luta não é outra coisa senão o esforço de países periféricos para acessar os recursos de poder em que assenta a chamada ordem econômica internacional, quais sejam: 1) o controle da tecnologia; 2) o controle das finanças; 3) o controle dos mercados; 4) o controle do acesso aos recursos não renováveis; e 5) o controle do acesso à mão de obra barata.²¹⁹ Ademais, ressalta-se que “[...] a luta contra a dependência está em avançar pela via

como um de seus livros mais preferidos. Diz ele: “gosto de três livros. Um ninguém conhece – um livro de contos que escrevi quando jovem. São contos passados na Itália, durante a guerra, quando fui pracinha. [...]. O outro é o meu livro sobre o Brasil, que levei dez anos para fazer – Formação Econômica do Brasil. [...]. E finalmente o último livro que escrevi – Criatividade e Dependência –, porque é uma crítica global da civilização atual. [...]. Esse é um livro de maturidade, ou seja, daquela fase em que já esgotamos grande parte dos mitos de que nos alimentávamos. Isto não significa que não tenha uma visão otimista do futuro, mas que se trata de um livro de denúncia de uma civilização que se deixou dominar progressivamente pela lógica dos meios. Por isso, ele é meio nietzscheano, na medida em que se baseia na ideia de que o homem está-se criando, está-se auto-inventando.” (FURTADO, 1981b, p. 159-160).

²¹⁹ Furtado (2008b) deixou a seguinte reflexão sobre esses ‘recursos de poder’: “como a tecnologia é o recurso mais nobre e aquele que é monopolizado pelos países centrais, pode-se afirmar que a *dependência* é

das relações internacionais (e conseguir alterá-las qualitativamente) e não em recuar e isolar-se.” (FURTADO, 2008b, p. 149). Note-se que o isolamento ou autarquia não é visto como uma solução eficaz para o problema da dependência externa. O autor ainda argumenta que, no esforço para modificar qualitativamente as relações internacionais, as coalizões e coligações de países periféricos desempenham papel fundamental, abrindo, por conseguinte, um novo horizonte para a ação de um centro emissor de decisões coordenadoras. A propósito disso, afirmou que “as coalizões entre Estados estão emergindo sob as mais diversas formas, inspiradas todas pelo propósito de gerar poder e assim modificar a relação de forças face às empresas transnacionais e aos poderosos Estados em que estas se apóiam.” (FURTADO, 2008b, p. 54). Essas coalizões representam uma importante fonte de poder, permitindo recuperar e/ou aumentar a capacidade de iniciativa dos Estados nas relações internacionais. “São essas coalizões que permitem reunir uma constelação de recursos de poder capaz de produzir impactos de efeitos irreversíveis.” (FURTADO, 2008b, p. 160).

Antes de tentar uma síntese das ideias até aqui apresentadas, relacionando-as ao nosso objeto de estudo, cabe mencionar o último livro da chamada “fase filosófica” do pensamento de Celso Furtado, intitulado *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*.²²⁰ Esse livro, citado várias vezes ao longo deste capítulo, traz alguns elementos que permitem captar a natureza do Estado nas economias e sociedades capitalistas. Em linha com o item 8 da *Tábua da matéria sugerida*, reproduzido anteriormente, o autor concebe o Estado como um instrumento captador de excedente, e argumenta que “[...] a evolução das estruturas sociais tende a ser fortemente influenciada pela orientação dada por ele à aplicação dos recursos que controla.” (FURTADO, 1981a, p. 25). A análise de Furtado leva a perceber, com clareza, que o Estado tem a faculdade de influir na utilização do excedente, abrindo, assim, o caminho ao verdadeiro desenvolvimento. Dessa forma, o Estado pode ser visto como elemento determinante (causa) do desenvolvimento, pois ao orientar a alocação dos recursos

primeiramente *tecnológica*. Reunir outros recursos de poder para neutralizar ainda que parcialmente o peso da dependência tecnológica – eis a essência do esforço que realizam os países periféricos para avançar pela via do *desenvolvimento*. (FURTADO, 2008b, p. 160, grifos do autor).

²²⁰ A ideia central desse livro, constituído de doze capítulos, pode ser resumida em uma expressão: *criatividade cultural*. Na visão do seu autor, esta expressão deveria ocupar posição privilegiada nas pesquisas sobre desenvolvimento, visto que o ‘processo de invenção cultural’ é o ‘substrato’ ou a ‘essência mesma’ da ideia de desenvolvimento. Com esse livro, publicado, originalmente, em 1980, o autor tem em vista alcançar dois objetivos. O primeiro é apreender o desenvolvimento como um processo global, o que implica, necessariamente, superar a visão reducionista de teoria do desenvolvimento apenas como o estudo do comportamento do sistema produtivo que emergiu com a civilização industrial. O segundo é contribuir para criar uma linguagem comum aos distintos ramos das ciências sociais, em conformidade com o propósito perseguido em livro anterior do autor, intitulado *Prefácio a nova economia política*. O que o autor busca não é outra coisa senão “[...] construir um quadro conceitual que permita apreender a realidade social em suas múltiplas dimensões.” (FURTADO, 1981a, p. XI).

que apropriada, tende a condicionar tanto a evolução das estruturas sociais quanto a transformação do sistema produtivo. Sobre este ponto o autor é enfático, afirmando que “[...] por toda parte na periferia a ação do Estado tendeu a ganhar autonomia, sendo mesmo utilizada para circunscrever ou frear o processo de modernização.” (FURTADO, 1981a, p. 139). E explica logo a seguir: “apropriando-se de uma parcela crescente do excedente, o Estado transformou-se no fator decisivo do volume dos investimentos nas forças produtivas e também do custo de reprodução da sociedade, fonte que é de uma legislação social de crescente abrangência.” (FURTADO, 1981a, p. 139). Além disso, o autor argumenta que a apropriação de parte do excedente pelo Estado, observada por toda parte em graus diversos, é uma “[...] função das forças sociais que dominam o Estado e do papel que cabe a este no desenvolvimento das atividades requeridas pela internacionalização da economia.” (FURTADO, 1981a, p. 87). Assim, o autor encerra a chamada “fase filosófica” avocando a atenção para o importante papel do Estado na luta contra as barreiras que se antepõem ao verdadeiro desenvolvimento. E o faz após a publicação de vários livros nos quais se constatou a perda de autonomia dos centros internos de decisão representados pelo Estado nacional.

Os escritos examinados neste capítulo – alcunhados de *escritos de maturidade* – revelaram uma preocupação constante do autor com respeito à evolução estrutural do sistema econômico capitalista na fase de predomínio das grandes empresas de ação transnacional. A análise da evolução histórico-estrutural do capitalismo no pós-guerra constitui, sem lugar a dúvida, uma característica comum a todos os textos de Celso Furtado publicados durante a chamada “fase filosófica” – 1965-1980. Em outras palavras, o autor examina nesses textos o que chamou de *terceira fase* do processo histórico de evolução do capitalismo industrial, caracterizada pela preponderância da grande empresa transnacional. Conforme demonstrado nas três seções que organizam este capítulo, sobressai, nos textos que vimos de examinar, o interesse do autor em investigar tanto a gênese e a natureza da grande empresa transnacional quanto as consequências da penetração deste novo tipo de organização nas economias e sociedades subdesenvolvidas. Neste particular, pode-se afirmar que o propósito específico do autor consistiu em: i) elucidar o processo de perda de autonomia do Estado nacional em face da transnacionalização do capitalismo – quando as empresas transnacionais emergem como centros de decisão que em grande parte escapam ao controle dos órgãos de coordenação nacional; e ii) mostrar que, em decorrência da perda de autonomia dos centros nacionais de decisão, observada na *terceira fase* da evolução do capitalismo industrial, a superação da barreira do subdesenvolvimento tornou-se ainda mais difícil, colocando a necessidade de recuperar e (*re*)valorizar o Estado como sujeito fundamental do processo de desenvolvimento.

Não é demais repetir e insistir que o ponto a que se deu mais destaque diz respeito ao advento das organizações transnacionais e seus reflexos nas estruturas dos sistemas econômicos nacionais. Mais precisamente, é lícito dizer que o objeto preferencial do autor correspondeu ao exame da perda de autonomia do Estado nacional *vis-à-vis* o poder dos conglomerados transnacionais. Isso não significa, porém, que o autor abandonou a perspectiva que elege o Estado como elemento determinante do processo de desenvolvimento; um elemento que encontra nas técnicas de planejamento um importante instrumento de transformação econômico-social. Apenas indica uma mudança de ênfase, ou seja, mostra que a preocupação do autor recaiu sobre outra problemática, cujo tratamento teórico e empírico tornou-se mais premente, quiçá indispensável, para a compreensão dos problemas específicos que assolam as economias subdesenvolvidas na época contemporânea. Dessarte, argumenta-se que a visão furtadiana de Estado e planejamento, descortinada e sistematizada no capítulo anterior desta pesquisa, também está presente nos escritos de maturidade do autor, conquanto o enfoque tenha repousado sobre a problemática do esvaziamento dos Estados nacionais como centros autônomos de decisão.

Uma prova disso é a análise da ação estatal em diferentes estruturas econômicas e sociais, empreendida pelo autor nos seus escritos de maturidade. Como visto ao longo deste capítulo, o autor defende que, para desempenhar o papel de indutor do desenvolvimento econômico, o Estado terá de adotar métodos diversos, conforme se trate de país de economia desenvolvida ou subdesenvolvida. Assim, em conformidade com os trabalhos do interlúdio nordestino, o economista brasileiro recorreu ao princípio segundo o qual diferentes estruturas econômicas e sociais exigem, para desenvolver-se efetivamente, ações específicas do Estado, ou melhor dito, políticas de desenvolvimento coerentes com as especificidades de cada região ou país. Além disso, o autor reproduz a ideia de que o próprio Estado assume formas ou feições ou configurações diversas, tratando-se de estruturas econômicas desenvolvidas ou subdesenvolvidas. Conclui-se daí que os estudos escrutinados neste capítulo evidenciaram verdadeira continuidade – isto é, ausência de rupturas – na forma como o autor vem apreendendo o papel do Estado e do planejamento nas economias e sociedades capitalistas, não obstante o processo de transnacionalização do capitalismo, que tendeu a frustrar cada vez mais a eficácia da autonomia dos centros internos de decisão.

Ao abordar os efeitos da penetração do capital transnacional no contexto das estruturas subdesenvolvidas – tônica que permeia todos os escritos de maturidade –, o pensador social brasileiro referiu-se, implícita e explicitamente, a vários elementos que permitiram evidenciar, outra vez, a importância do Estado e a necessidade das técnicas de planejamento econômico na

busca pelo verdadeiro desenvolvimento. Ao longo deste capítulo, ficou evidente a insistência do autor no discurso de que somente a ação consciente e deliberada de órgãos centrais de decisão – leia-se Estado – poderá levar adiante o processo de desenvolvimento econômico. Nos escritos de maturidade, o autor atribuiu ao Estado um papel ainda mais fundamental como centro orientador e controlador dos processos econômicos, haja vista o aprofundamento da *linha divisória* entre desenvolvimento e subdesenvolvimento, ocorrido durante a *terceira fase* da evolução do capitalismo industrial. Ao sistematizar os traços característicos da terceira fase do capitalismo industrial – capitalismo pós-nacional –, o autor demonstrou que o processo de transnacionalização do capital limitou ainda mais o acesso ao clube restrito de economias desenvolvidas. Em várias passagens, o autor revelou a emergência de novos obstáculos à superação da barreira do subdesenvolvimento, deixando claro que a luta pelo desenvolvimento pressupõe uma ação planejada do Estado no sentido de reconstruir as estruturas sociais e econômicas.

Nesse sentido, a mensagem do autor é bastante clara, a saber: não pode haver verdadeiro desenvolvimento nos marcos do *laissez-faire*, pois este apenas contribui para perpetuar a armadilha histórica do subdesenvolvimento e para aprofundar o fosso que separa o *centro* da *periferia* do sistema capitalista. No contexto da transnacionalização do capital, torna-se ainda mais necessário fortalecer os centros internos de decisão representados pelo Estado nacional, com vistas a criar alguma forma de resistência contra forças que operam planetariamente no sentido de desarticulação do sistema econômico, ameaçando a própria unidade nacional. Assim, o que importa frisar é que o autor conserva certo otimismo quanto à capacidade do Estado em acicatar, por meio de técnicas de planejamento, o verdadeiro processo de desenvolvimento. E o mais importante é que essa insistência na capacidade do Estado em promover o desenvolvimento mantém-se mesmo diante do diagnóstico de perda de autonomia dos centros decisórios nacionais. Ressalta dessas observações a centralidade e onipresença do Estado e do planejamento no sistema de pensamento furtadiano, ainda que a tônica tenha sido outra, como já se registrou.

Por esse caminho, foi possível demonstrar a hipótese de que Furtado permaneceu sempre confiante na capacidade do Estado em extirpar as raízes do subdesenvolvimento, vale dizer, em promover a superação da barreira de obstáculos que se antepõe ao desenvolvimento dos subsistemas periféricos, não obstante o processo de transnacionalização do capital, que teria ampliado aquelas barreiras ao dismantelar o Estado nacional como centro autônomo de decisões. Nos trabalhos analisados neste capítulo, o autor defendeu, reiteradamente, a necessidade de *(re)valorizar e/ou recuperar/vitalizar* o Estado como centro coordenador das

decisões econômicas estratégicas, para transformar a articulação transnacional, nos países subdesenvolvidos, em efetivo instrumento do desenvolvimento. Só se compreende essa insistência do autor quando se tem em conta que, para ele, o verdadeiro desenvolvimento não resulta das forças que operam espontaneamente nos mercados, mas, sim, de um projeto político, o que pressupõe, evidentemente, a presença constitutiva do Estado e do planejamento, além do apoio de amplos segmentos sociais.

Ademais, é preciso ter presente que o verdadeiro desenvolvimento não significa reproduzir o estilo de vida da minoria da humanidade que vive nos países desenvolvidos, uma vez que a periferia não será jamais uma reprodução do centro. O verdadeiro desenvolvimento implica repensar, redirecionar e reformular o estilo/padrão de desenvolvimento, pois já não é mais possível persistir no mimetismo de padrões culturais importados. Celso Furtado chega até mesmo a mencionar a necessidade de alterar o curso da civilização criada pela revolução industrial, cujo caráter depredador dos recursos naturais está cada vez mais explícito. Em outros termos, tem-se que a busca pelo verdadeiro desenvolvimento deve superar as taras do processo de modernização, o que impõe a adoção de uma nova concepção de desenvolvimento, que incorpore necessariamente a preocupação com a dimensão social e com a exaustão dos recursos naturais não renováveis do planeta.²²¹ Segundo o autor, “[...] a nova concepção do desenvolvimento teria que ser num sentido muito mais igualitário, favorecendo as formas coletivas de consumo e reduzindo o desperdício provocado pela extrema diversificação dos atuais padrões de consumo privado dos grupos privilegiados” (FURTADO, 1974, p. 74). Resumindo o que se expôs até agora, pode-se dizer que o verdadeiro desenvolvimento não é a simples cópia do padrão de vida dos países centrais; ele tem que ser inventado no próprio país a partir das aspirações de seu povo, mediante a incorporação da questão ecológica e com base no patrimônio histórico-cultural que cimenta a identidade nacional, ou não existirá. Emerge daí um novo e ciclópico desafio ao planejamento estatal, exigindo, inclusive, uma mais ampla e efetiva ação do poder público. Reafirma-se, uma vez mais, a necessidade do Estado na orientação/promoção do processo de mudança social.

²²¹ Em um seminário realizado na Paraíba, em 1991, Celso Furtado, ao comentar o livro *O mito do desenvolvimento econômico*, reforça essa ideia central, argumentando que “[...] a civilização industrial e o modelo de vida por ela engendrado têm um custo considerável em recursos não renováveis. Generalizar esse modelo para toda a humanidade, o que é a promessa do chamado desenvolvimento econômico, seria apressar uma catástrofe planetária que, de toda forma, parece inevitável se não se muda o curso dessa civilização. A nossa é uma civilização elitista. Nunca estará ao alcance das grandes massas que habitam o Terceiro Mundo. Mas, como não é possível excluir permanentemente a grande maioria da humanidade de muitos dos benefícios do desenvolvimento, temos de concluir que, fora de uma mudança de rumo na forma do progresso, estaremos todos trabalhando para a consumação de uma catástrofe planetária.” (FURTADO, 1995a, p. 77).

Em síntese, nos escritos que vimos de analisar, Celso Furtado logrou constatar o estreitamento do campo de ação do Estado nacional, além de diagnosticar a agravação dos obstáculos à superação do subdesenvolvimento, obstáculos que aparentam cada vez mais intransponíveis. Não obstante – e aqui reside a hipótese que se procurou demonstrar neste capítulo –, o autor insiste na necessidade (e possibilidade) de *(re)valorizar e/ou recuperar* o Estado como centro de decisões fundamental nas economias e sociedades capitalistas, capaz de franquear as barreiras do subdesenvolvimento pela via reformista, ou seja, nos marcos da ordem social burguesa. Parece, pois, que a perda de autonomia do Estado nacional não é percebida pelo autor como um processo irreversível e/ou definitivo, visto que, conforme apontam os seus escritos, os processos sociais são marcados por *descontinuidades*, as quais “[...] advertem-nos de que a realidade social futura não será simples *desdobramento* do passado; ela poderá conter elementos qualitativamente distintos, fruto do gênio criador do homem. Seria ignorar o que de mais nobre existe no homem não pensar a história como um processo aberto no qual o campo do possível nunca está cabalmente delimitado.” (FURTADO, 1983a, p. 57, grifo do autor). O que o autor defende é que a História deve ser vista como um processo aberto e contingente, e não como um determinismo, nem como uma necessidade lógica, vale dizer: “o que vai acontecer em cada país dependerá em parte substancial do comportamento de seu *povo* e de seu *governo*.” (FURTADO, 2003a, p. 3, grifos nossos).

Conforme visto neste capítulo, uma forma de *(re)valorizar e/ou recuperar* a autonomia do Estado nacional consiste em capacitá-lo enquanto instrumento captador de parte do excedente social, tema apenas marginalmente abordado nos escritos anteriores, mas que ganhou certo relevo nos textos publicados no período 1965-1980. O autor mostrou que, mediante a orientação da parte do excedente social que controla, o Estado tem a faculdade de condicionar a evolução das estruturas sociais e a transformação do sistema produtivo, ou seja, reúne as condições necessárias para abrir o caminho ao verdadeiro processo de desenvolvimento econômico. Vê-se, pois, clara compatibilidade entre essas ideias e as que percorrem os escritos do interlúdio nordestino, os quais permitiram retratar o Estado como elemento determinante do processo de desenvolvimento.

Por último, cabe uma referência ao uso das expressões Estado e governo nos escritos de maturidade que vimos de examinar. Para tanto, cita-se, outra vez, a entrevista que Celso Furtado concedeu a Lourenço Dantas Mota, Brás José de Araújo, Frederico Branco e Antonio Carlos Pereira, realizada no final do período aqui chamado de “fase filosófica”. Ao ser perguntado sobre quem deveria recair a principal tarefa do desenvolvimento econômico –

Estado ou sociedade?²²² —, o economista brasileiro diz não ser possível conceber o Estado senão como *parte* da sociedade e o governo como *expressão* dessa mesma sociedade. Nessa entrevista, o autor explica, pela primeira vez, o motivo pelo qual costuma usar as expressões Estado e governo sem preocupar-se em distingui-las, empregando-as como se apreendesse uma coisa ou outra na mesma ideia. Além disso, observa-se a preocupação do autor em conceituar o Estado, visto como um conjunto de instituições. Para finalizar, reproduz-se, a seguir, a resposta do autor à pergunta a que se fez referência:

Não posso conceber o Estado senão como *parte* da sociedade e o governo senão como *expressão* dessa mesma sociedade. O Estado em si é um conjunto de instituições. O comando do Estado, que é o governo, tem de ser a expressão, a representação das forças reais da sociedade da forma mais ampla possível. Portanto, não separo uma coisa da outra. O projeto de desenvolvimento que uma sociedade assume tem de resultar de um amplo debate, de uma consciência crítica. (FURTADO, 1981b, p. 127, grifos nossos).²²³

Na parte subsequente da tese, que finaliza esta pesquisa, o propósito é examinar as ideias sobre Estado e planejamento nos escritos finais de Celso Furtado, publicados no período de 1981 a 2004. Trata-se do quarto momento de Furtado como economista: uma fase de reflexões e reminiscências, dedicada, principalmente, à organização de suas memórias intelectuais. É, essa, uma época de novas esperanças (e desilusões e frustrações), em que se busca reorganizar as fantasias, antes desfeitas, com vistas a retomar a ‘construção interrompida’. As questões principais que orientarão esse esforço final de pesquisa são as seguintes: como o autor apreende o Estado e o planejamento nos seus últimos escritos? As ideias desveladas e sistematizadas nos capítulos anteriores se fazem presentes nos escritos de Celso Furtado dos anos 80 e 90? Se o Estado nacional é o instrumento privilegiado para enfrentar problemas estruturais, como compatibilizá-lo com o processo de globalização produtiva e financeira?

²²² A pergunta feita pelos interlocutores foi a seguinte: “a quem a seu ver deve caber a tarefa principal do desenvolvimento: ao Estado ou à sociedade?” (FURTADO, 1981b, p. 127).

²²³ Essa visão, que percebe o Estado como *parte* da sociedade e, ao mesmo tempo, *expressão* dessa mesma sociedade, é diametralmente oposta àquela apreendida por Oliveira (2003). Sobre a interpretação de Oliveira (2003), ver Apêndice A.

PARTE IV

ESTADO E PLANEJAMENTO NOS ESCRITOS FINAIS DE CELSO FURTADO (1981-2004)

Esta parte da pesquisa leva em conta os escritos finais de Celso Furtado, ou seja, os trabalhos elaborados entre o início do decênio dos 80, quando o autor retornou efetivamente ao Brasil²²⁴, após quase duas décadas dedicadas ao ensino e à pesquisa em universidades europeias e norte-americanas, e o ano de sua morte, ocorrida no Rio de Janeiro em 20 de novembro de 2004. Nesse período – aqui alcunhado de quarto momento de Celso Furtado como economista –, sua produção intelectual²²⁵ abrangeu três linhas temáticas principais. A primeira circunscreve-se aos anos de 1980, quando o autor escreveu vários livros em tom de denúncia e indignação²²⁶ concernente ao caráter antissocial do modelo de desenvolvimento brasileiro – estruturalmente concentrador de renda e desarticulador da sociedade – e à política econômica, à dívida externa, à inflação, às desigualdades sociais e regionais, aos desequilíbrios internos e externos, à crise energética, à recessão e ao desemprego em que se debatia o sistema econômico brasileiro no fim do regime militar.²²⁷ A segunda linha, por sua vez, refere-se ao esforço do

²²⁴ O retorno de Celso Furtado ao Brasil, bem como sua reinserção na vida política, foi, conforme explica Freire d’Aguiar (2015), um processo paulatino, ocorrido após a anistia política, decretada pela lei n. 6.683, de 28 de agosto de 1979.

²²⁵ É oportuno dizer que nesse quarto momento de Celso Furtado como economista, suas atividades não se limitaram à esfera intelectual. Em 1985, por exemplo, ele assumiu o posto de embaixador do Brasil junto à então Comunidade Econômica Europeia, em Bruxelas. De fevereiro de 1986 a julho de 1988, ocupou a pasta do Ministério da Cultura, elaborando a primeira legislação brasileira de incentivo fiscal à cultura, conhecida como Lei Sarney. Nos anos 90, o autor integrou várias comissões da ONU/Unesco, incluindo a Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento e a Comissão Internacional de Bioética.

²²⁶ O tom combativo permeia toda a obra do autor publicada na década de 1980. Para ilustrar, cita-se o livro intitulado *Não à recessão e ao desemprego*, cuja primeira edição data de 1983. Os temas abordados nesse livro dizem respeito à política econômica, ou seja, “[...] ao governo da coisa pública.” (FURTADO, 1983c, p. 9). No prefácio, datado do Rio de Janeiro, julho de 1983, o autor explica que esse livro foi escrito com o objetivo de “[...] dar argumentos aos que na tribuna parlamentar, nas cátedras, na imprensa e nas lideranças da sociedade civil estão lutando para restituir confiança no futuro da Pátria.” (FURTADO, 1983c, p. 10). Esse livro segue a proposta dos demais escritos da década dos 80, a saber, suscitar discussão e induzir a pensar os problemas fundamentais da economia brasileira, com vistas a encontrar meios de superá-los. Em suma, o assunto principal do livro é a crise, vista como custo social e como desafio. Nele, o autor denuncia com veemência a situação de extrema gravidade em que se encontrava a economia brasileira no quadriênio 1980-1983, resultado do desgaste dos instrumentos da política econômica. Furtado (1983c) retrata um estado de completo desgoverno. Como ele mesmo diz: “tudo entre nós depende do Estado e este não apenas perdeu o rumo mas está com seus instrumentos avariados.” (FURTADO, 1983c, p. 13). Essa situação de extrema gravidade o conduz ao pessimismo e à desilusão, levando-o a declarar que “a esperança de superar o subdesenvolvimento ter-se-á esvanecido. Seremos cada vez mais o país que abriga a maior mancha de pobreza do hemisfério ocidental.” (FURTADO, 1983c, p. 14). Trata-se, contudo, de um pessimismo relativo, brando, pois o autor jamais deixou de acreditar na possibilidade de alcançar o autêntico desenvolvimento. A respeito disso, escreveu: “os muitos anos que dediquei ao estudo dos problemas econômicos brasileiros me fazem ver que a tarefa será árdua, mas não tenho dúvida de que dispomos dos meios para realizá-la com êxito.” (FURTADO, 1983c, p. 10).

²²⁷ Os livros publicados nesse período são os seguintes: *O Brasil pós-“milagre”* (1981); *A nova dependência: dívida externa e monetarismo* (1982); *Não à recessão e ao desemprego* (1983); *Cultura e desenvolvimento em*

autor em organizar suas memórias intelectuais e em sintetizar suas reflexões sobre a dicotomia desenvolvimento-subdesenvolvimento, esforço que resultou na publicação do tríptico autobiográfico *A fantasia organizada* (1985), *A fantasia desfeita* (1989) e *Os ares do mundo* (1991), citado com frequência ao longo desta pesquisa, além de alguns ensaios-síntese, a exemplo do texto *Entre inconformismo e reformismo* (1987). Por fim, na terceira linha, década de 1990 e início do novo século, Celso Furtado retoma, em várias coletâneas²²⁸ de ensaios, os temas que lhe eram caros, a saber, a economia brasileira e suas características distintivas; a inserção da economia brasileira no mundo globalizado; a inserção internacional da América Latina; a economia internacional; o desenvolvimento em suas múltiplas dimensões; o binômio desenvolvimento-subdesenvolvimento; as metamorfoses do sistema econômico capitalista; a exclusão social e a pobreza. Além disso, o autor incorpora novas linhas de reflexões, com destaque para a noção de capitalismo global; a natureza e os limites da globalização dos circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos, bem como os seus efeitos sobre as economias subdesenvolvidas; a primazia da esfera financeira e a necessidade de preservação da identidade nacional. Nessas coletâneas, o autor revisita suas disquisições teóricas, elaboradas desde os primeiros anos da década de 1950, particularmente sua teoria do subdesenvolvimento. Sem lugar a dúvida, esta pode ser considerada uma fase de reflexões, balanços, sínteses e memórias.

Posto isso, ressalta-se que esta última parte da tese é constituída de um capítulo, “*Estado e planejamento no capitalismo global*”, escrito com o propósito de desvelar e sistematizar a maneira como Celso Furtado apreende o Estado e o planejamento ao escrever os seus trabalhos finais. Em termos de estrutura expositiva, este capítulo está organizado em torno de três eixos temáticos, embora estes não apareçam acomodados em seções. O primeiro diz respeito à análise furtadiana das metamorfoses do sistema econômico capitalista. Neste ponto,

época de crise (1984); *Transformação e crise na economia mundial* (1987); *ABC da dívida externa: o que fazer para tirar o país da crise financeira* (1989). Além desses livros, destacam-se alguns ensaios e artigos acadêmicos, todos publicados nos anos de 1980: *Estado e empresas transnacionais na industrialização periférica* (1981); *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste* (1981); *As relações comerciais Europa Ocidental-América Latina* (1982); *A crise da economia capitalista* (1983); “*La crisis financiera internacional y sus consecuencias para América Latina*” (1983); *O Nordeste: reflexões sobre uma política alternativa de desenvolvimento* (1984); *Que somos?* (1984); *A crise econômica contemporânea* (1988); *A situação na União Soviética* (1989).

²²⁸ São elas: *Brasil: a construção interrompida* (1992); *O capitalismo global* (1998); *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil* (1999); *Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea* (2002). Nesse período – 1990-2004 –, o autor também publicou vários ensaios e artigos acadêmicos, os quais são enumerados a seguir: “*La naturaleza del ‘centro ciclico principal’*” (1990); *Globalização das estruturas econômicas e identidade nacional* (1992); *O subdesenvolvimento revisitado* (1992); *A superação do subdesenvolvimento* (1994); *A invenção do subdesenvolvimento* (1995); “*El nuevo capitalismo*” (1998); *Brasil: opções futuras* (1999); *E agora, Brasil?* (1999); *Brasil: os caminhos da reconstrução* (1999); “*¿Qué moratória?*” (1999); *O fator político na formação nacional* (2000); *Reflexões sobre a crise brasileira* (2000); *Metamorfoses do capitalismo* (2003); *A responsabilidade dos cientistas* (2003); *Os desafios das novas gerações* (2004).

destaca-se o fenômeno da crescente autonomia dos centros de decisão de ação transnacional *vis-à-vis* dos Estados nacionais, vale dizer, destaca-se o processo histórico que o autor chamará de *capitalismo global*. O segundo eixo, por sua vez, relaciona-se às ideias de Celso Furtado sobre a dicotomia desenvolvimento-subdesenvolvimento, com ênfase especial à problemática da superação do subdesenvolvimento. O terceiro, finalmente, concerne à visão do autor sobre o papel do Estado e do planejamento na luta contra os obstáculos estruturais que se antepõem ao verdadeiro processo de desenvolvimento, obstáculos que adquirem uma dimensão ainda maior no contexto do capitalismo global. À luz desse contexto, discutem-se os desafios que se apresentam ao Estado nacional, bem como as oportunidades e os espaços de ação desta instituição em um mundo agora global, tendo como referência tanto os países de economia desenvolvida quanto os de economia subdesenvolvida.

CAPÍTULO 6

ESTADO E PLANEJAMENTO NO CAPITALISMO GLOBAL

[...] é necessário não perder de vista que o Estado é principalmente a resultante de um conjunto de forças que mantêm a coesão social e definem a orientação do desenvolvimento.

(Celso Furtado, “O Brasil pós-‘milagre’”, 1981).

No mundo moderno, o Estado é uma arena onde se confrontam os interesses mais diversos. As circunstâncias podem favorecer estes ou aqueles grupos, mas nem sempre são alheias à vontade dos atores, como havíamos comprovado com frequência. Sem ousar, não se conhecem os limites do possível, e muita coisa é possível no plano político se o povo não está privado do direito de organizar-se e de participar da contenda.

(Celso Furtado, “A fantasia desfeita”, 1989).

A atrofia dos mecanismos de comando dos sistemas econômicos nacionais não é outra coisa senão a prevalência de estruturas de decisões transnacionais, voltadas para a planetarização dos circuitos de decisão. A questão maior que se coloca diz respeito ao futuro das áreas em que o processo de formação do Estado nacional se interrompe precocemente.

(Celso Furtado, “Brasil: a construção interrompida”, 1992).

[...] o Estado é uma instituição muito especial: se não estiver submetido permanentemente à vigilância da sociedade civil, tende a se degradar. Sem o controle da sociedade, aqueles que estão dentro da máquina estatal têm muita facilidade para tirar proveito da posição que ocupam.

(Celso Furtado, “Há risco de uma ingovernabilidade crescente”, 1998).

Pensar que o mercado vai substituir o Estado é uma ilusão. São as grandes empresas que têm planejamento próprio que vão comandar o processo social, em função de objetivos que nos escapam.

(Celso Furtado, “O longo amanhecer”, 1999).

As páginas seguintes têm o propósito de perscrutar nos escritos finais de Celso Furtado – 1981-2004 – as ideias do autor sobre Estado e planejamento no contexto do *capitalismo global*, marcado pela hegemonia das empresas transnacionais. As questões que norteiam este esforço final de pesquisa são as seguintes: como o autor apreende o Estado e o planejamento nos seus últimos trabalhos? As ideias desveladas e sistematizadas nos capítulos anteriores se fazem presentes nos escritos de Celso Furtado das décadas de 1980 e 90? Ainda há espaço para o Estado e o planejamento em um mundo dominado por empresas transnacionais que fundam seu poder no controle da tecnologia, da informação e do capital financeiro? Ainda há espaço para a política nacional de desenvolvimento na fase atual do capitalismo? Se o Estado nacional é o instrumento privilegiado para enfrentar problemas estruturais, como compatibilizá-lo com o processo de globalização produtiva e financeira?

Nesse quarto momento de Celso Furtado como economista, suas reflexões incidem, mais uma vez, sobre os efeitos da crescente autonomia dos centros de decisão de ação transnacional *vis-à-vis* dos Estados nacionais. Em linha com os escritos de maturidade – 1965-1980 –, o autor reconhece que “as atividades econômicas se foram internacionalizando”²²⁹ em seus segmentos mais dinâmicos o que se traduziu em declínio da capacidade dos Estados nacionais para coordená-las.” (FURTADO, 1983a, p. 97). No sexto capítulo²³⁰ de *A nova dependência: dívida externa e monetarismo*²³¹, o pensador social brasileiro destaca que o processo de transnacionalização dos sistemas produtivos e a internacionalização dos circuitos financeiros e monetários – transnacionalização do sistema financeiro – conduziram os centros internos de decisão à semiparalisia, ou seja, à perda de comando do sistema econômico nacional. No referido capítulo encontra-se a seguinte constatação histórica: “por todas as partes a evolução se fez no mesmo sentido de maior imbricamento com as finanças internacionais e de *esvaziamento* do Estado em sua capacidade de controle e direção da economia.” (FURTADO, 1983b, p. 128, grifo nosso). A gravidade desse processo está em que o declínio na capacidade de controle das economias nacionais se fez “[...] sem que emergisse um efetivo sistema de controle no plano internacional.” (FURTADO, 1983d, p. 7). Ao abordar essa problemática, o autor relembra que, para funcionar de forma apropriada, o sistema econômico capitalista não pode prescindir totalmente de certo grau de centralização, coordenação e controle de decisões. Assim, em consonância com a tríade Keynes-Perroux-CEPAL, Celso Furtado insiste na hipótese de que o funcionamento apropriado do sistema pressupõe a existência de centros de decisão, e que, na economia capitalista, os centros de decisão mais importantes estão no Estado, que opera no quadro de uma estrutura de poder.

²²⁹ Nessa passagem, o autor faz alusão à *terceira fase* do processo histórico de evolução do capitalismo industrial, cujo traço central é a presença do capital transnacional, conforme explicamos no capítulo anterior. Chamada de *capitalismo pós-nacional*, nos escritos de maturidade, e de *capitalismo global*, nos escritos finais, essa fase é marcada pelo processo de industrialização dos subconjuntos periféricos. É quando a civilização industrial finca raízes nos sistemas produtivos das economias subdesenvolvidas, reforçando o quadro de dependência, e, por conseguinte, a armadilha histórica do subdesenvolvimento.

²³⁰ Esse capítulo, intitulado *Transnacionalização e monetarismo*, foi escrito para o número inaugural da revista *Pensamiento Ibero-Americano*, editada pelo Instituto de Cooperação Ibero-Americana de Madri e pela CEPAL, tendo como diretor o economista chileno Aníbal Pinto. Nesse texto, o autor emprega, pela primeira vez, a expressão “*transnacionalização financeira*”, para designar a emergência de “[...] uma estrutura financeira de grandes dimensões, liberada da tutela dos Bancos Centrais e aliviada dos custos das reservas obrigatórias, com capacidade para criação autônoma de liquidez.” (FURTADO, 1983b, p.115). Para o autor, esse fenômeno, intensificado a partir do desmantelamento do sistema de Bretton Woods, ocorrido no início da década de 1970, criou condições para que as empresas transnacionais reforçassem a sua autonomia e, ademais, constituiu-se em fator desestabilizador dos sistemas monetários nacionais.

²³¹ Dedicado “aos economistas brasileiros da nova geração que não se deixaram embair pelo brilho falso do monetarismo” (FURTADO, 1983b, p. 9), esse livro tem como objetivo aprofundar a reflexão sobre a realidade brasileira. Nele, o autor aborda temas como a dívida externa, a inflação, as desigualdades sociais, a política econômica, o quadro internacional e a transnacionalização. Sua primeira edição data de 1982, mas, neste capítulo, fazemos uso da quinta edição, lançada em 1983.

Nessa perspectiva, o advento das empresas transnacionais, em particular nos setores da informação, tecnologia, financeiro e monetário, representou novos desafios aos sistemas econômicos nacionais. Esses desafios decorrem do fato de que as empresas transnacionais passaram a competir com o Estado a posição de centro de decisões fundamental na economia capitalista, além de reunirem os meios necessários para escapar ao controle dos sistemas internos de decisão. “Trata-se de novas formas de estruturação do poder capazes de sobrepujarem-se aos sistemas tradicionais que são constituídos por empresas privadas de atuação local e o Estado nacional.” (FURTADO, 1999c, p. 22). De acordo com o autor, essa autonomia de decisão das empresas transnacionais, *vis-à-vis* do Estado nacional, que resulta do processo de internacionalização da produção, tem engendrado situações conflitivas com respeito aos objetivos sociais do desenvolvimento. No livro *O Brasil pós-“milagre”*²³², Celso Furtado argumenta que “[...] os objetivos das empresas que se transnacionalizam são com frequência incompatíveis com a visão de ‘interesse nacional’ que prevalece quando se ampliam consideravelmente as bases sociais do Estado.” (FURTADO, 1983a, p. 107). Revela-se, pois, verdadeira antinomia entre os objetivos da empresa transnacional, que pretende apoiar seu comportamento em critérios racionais – racionalidade dos mercados –, e o interesse social, que reflete valores substantivos, o que pressupõe a existência de uma política de desenvolvimento nacional. “Tornar compatíveis esses objetivos é tão mais difícil quanto mais heterogênea for a sociedade. Ali onde prevalece a racionalidade formal das empresas transnacionais sempre

²³² Publicado, originalmente, em 1981, esse livro encontra-se dividido em três partes. A primeira, que dá nome ao livro, traz uma reflexão sobre a realidade social e econômica do Brasil nas décadas de 1960 e 70. O que faz o autor é denunciar o caráter concentrador e excludente do modelo de desenvolvimento vigente durante o “milagre” econômico brasileiro (1967-1973). Um modelo de desenvolvimento cujo dinamismo derivava da reprodução indiscriminada da cultura material de sociedades que se beneficiavam de níveis de produtividade e renda superiores, privando, assim, a grande maioria da população dos bens e serviços essenciais. A propósito disso, observou em tom extremamente crítico: “poucas vezes ter-se-á imposto a um povo um modelo de desenvolvimento de caráter tão antissocial.” (FURTADO, 1983a, p. 42). Seu esforço intelectual não se limitou, contudo, a constatar a natureza perversa do estilo de desenvolvimento brasileiro; na primeira parte do livro, o autor apresenta um esboço de uma estratégia de ação, cujo objetivo é reorientar o referido estilo de desenvolvimento. A segunda parte, por sua vez, constitui um retrato do contexto internacional, em fase de profundas transformações. O autor demonstra que quatro linhas de força condicionaram o processo de transformação ocorrido após a segunda grande guerra, as quais são relacionadas a seguir: 1) o processo de unificação/integração do espaço econômico no centro do sistema capitalista; 2) o avanço significativo da acumulação nos países em que prevalece o que o autor chama de “coletivismo autoritário”; 3) a corrida armamentista; e 4) a emergência do chamado Terceiro Mundo, isto é, “a vasta área em que a civilização industrial penetrou pela via da inserção no sistema de divisão internacional do trabalho engendrado pelo poder expansionista das economias capitalistas industrializadas.” (FURTADO, 1983a, p. 98-99). Por fim, na terceira parte, o autor volta-se, novamente, às questões nacionais, destacando o atraso acumulado no Nordeste brasileiro. De acordo com o autor, essas três partes foram escritas “[...] com o duplo propósito de contribuir para a reflexão sobre a realidade presente do Brasil e de sugerir linhas de ação para resgatar o país do emaranhado a que o levou uma prática política que se nega a ver problemas estruturais.” (FURTADO, 1983a, p. 15). Em síntese, o objetivo do livro consiste em incitar a pensar o Brasil, pois “[...] um país que pouco reflete sobre si mesmo está condenado a repetir erros e a entrar em becos sem saída.” (FURTADO, 1983a, p. 16). Ao longo deste capítulo, usamos a oitava edição do livro, lançada em 1983.

existe uma ampla margem de atividades disfuncionais.” (FURTADO, 1999c, p. 19). Daí a defesa obstinada do autor quanto à necessidade de *(re)*valorizar e recuperar o Estado como centro autônomo de decisões fundamental no sistema capitalista: para disciplinar o capital transnacional, a fim de colocá-lo a serviço dos desígnios da sociedade nacional, e para conservar e/ou retomar o controle do processo de desenvolvimento, preservando a autonomia dos centros internos de decisão.

No pequeno livro intitulado *Brasil: a construção interrompida*²³³, essa problemática, isto é, o processo de atrofiamento dos centros nacionais de decisão e a emergência e consolidação das estruturas de poder transnacionais, é apresentada pelo autor em termos de desarticulação do sistema econômico nacional. Nesse livro, o autor reitera, em linha com os escritos dos anos 70 e 80, que os Estados nacionais estão perdendo importância para instituições transnacionais, o que torna mais difícil alcançar a superação do subdesenvolvimento, conforme argumentamos nos próximos parágrafos. Em seu modo de ver, as novas formas de estruturação do poder, engendradas pelo processo de globalização, estariam contribuindo para reduzir a margem de autonomia dos centros internos de decisão, acarretando a atrofia das funções estatais. Nas suas próprias palavras: “[...] o Estado nacional, que desde o século XVIII se definiu como principal agente na ordenação das atividades econômicas, está perdendo, de uma ou outra forma, muitas de suas funções mais relevantes.” (FURTADO, 1992a, p. 17). Assim, pode-se afirmar, seguindo os passos do autor, que as estruturas de poder transnacionais, orientadas para a mundialização dos circuitos de decisões, são responsáveis pela ingovernabilidade crescente que se observa no conjunto das economias capitalistas, e que adquire maior gravidade nos sistemas econômicos ainda em formação, nos quais “[...] o processo de formação do Estado nacional se interrompe precocemente, ou seja, quando ainda não se há realizado a homogeneização nos níveis de produtividade e nas técnicas produtivas que caracteriza as regiões desenvolvidas.” (FURTADO, 1992a, p. 24). Ao fazer essa observação, o autor associa a perda de governabilidade ao “[...] declínio dos efeitos de sinergia decorrentes das complementaridades inerentes ao funcionamento das economias como sistemas.” (FURTADO, 1992a, p. 24). Em face desse processo de esvaziamento dos sistemas decisórios nacionais – enfraquecimento dos mecanismos internos de coordenação e regulação macroeconômica –, identifica-se um desafio duplo, qual seja: “o de *reformular* as estruturas anacrônicas que pesam

²³³ Esse livro, cuja primeira edição apareceu em 1992, reflete “[...] o sentimento de angústia gerado pelas incertezas que pairam sobre o futuro do Brasil.” (FURTADO, 1992a, p. 9). As páginas reunidas nesse livro denunciam a interrupção do processo de construção de um sistema econômico nacional; além disso, representam um grito de resistência à visão ideológica dominante, amplamente inspirada na lógica dos mercados, portanto, vazia de visão histórica.

sobre a sociedade e comprometem sua estabilidade, e o de *resistir* às forças que operam no sentido de desarticulação do sistema econômico, ameaçando a unidade nacional.” (FURTADO, 1992a, p 13, grifos nossos).

Caberia, então, indagar: qual a margem de reversibilidade desse processo de perda crescente de governabilidade? É possível reverter o movimento de desarticulação dos sistemas econômicos nacionais? O autor argumenta que as possibilidades de reversão são pequenas, mas não inexistentes. A respeito disso, escreveu: “posto que se trata de um processo de globalização, é pequena a possibilidade de modificar-lhe o rumo com meios de ação de alcance nacional.” (FURTADO, 1992a, p. 25). Em outro texto, publicado em fins dos anos 90, Celso Furtado declara que “não é mais possível desfazer esse processo, *mas* é possível começar a disciplinar o capital financeiro e o capital monetário.” (FURTADO, 1999c, p. 91, grifo nosso). Isso impõe a necessidade de invenção de novas formas de regulação e coordenação, o que requer mecanismos de cooperação internacional distintos dos que prevaleceram até então. Deste modo, o autor retoma uma linha de raciocínio já presente nos escritos de maturidade, mostrando que a tendência dominante é a do advento dos chamados sistemas de regulação plurinacionais, ou seja, de novos mecanismos de articulação e coordenação de atividades econômicas, os quais emergem em substituição aos sistemas econômicos nacionais. Nesse sentido, o autor comenta que “[...] o quadro que já se configurou como tendencial é o do apagamento das articulações que constituem os atuais sistemas econômicos nacionais e de emergência de mecanismos de articulação de decisões descentralizados e transnacionais.” (FURTADO, 1992a, p. 26). Ou seja, evidencia-se um crescimento das estruturas de poder transnacionais e plurinacionais, em detrimento dos sistemas de dominação nacionais. O exemplo conspícuo apresentado pelo autor é o da União Europeia, considerada “[...] a mais importante experiência de superação do Estado nacional como instrumento de coordenação das atividades econômicas em sociedades que conciliam os ideais de liberdade e de bem-estar social.” (FURTADO, 1999b, p. 37).

A despeito da tendência supracitada, o autor reconhece a existência de vias alternativas, como a do fortalecimento dos centros de decisão e dos mecanismos de autorregulação nacionais. É o que se pode ler num pequeno texto de fins dos anos 80, no qual o autor afirma que, “na situação presente, tanto podemos caminhar para frente pela rota da integração multinacional, como pelo caminho aparentemente inverso, do *reforçamento* do poder de decisão e autorregulação nacional.” (FURTADO, 1988, p. 12, grifo nosso). Nesse ponto, percebe-se, com clareza, que o autor ainda admite a possibilidade de reciclagem profunda das estruturas tradicionais de poder, entre as quais incluem-se os centros de decisão representados pelos Estados nacionais. Essa percepção encontra respaldo no trecho reproduzido

a seguir, no qual o autor vislumbra a existência de espaço para fortalecer os centros decisórios nacionais: “se admitimos que o funcionamento regular de todo sistema econômico pressupõe a existência de um sistema político, devemos reconhecer que somente sairemos dos impasses atuais se caminharmos para a construção de novos sistemas políticos, de maior abrangência, e/ou se restituirmos aos antigos sistemas políticos nacionais a eficácia que perderam.” (FURTADO, 1988, p. 12, grifo nosso). Independentemente dos caminhos a trilhar, o objetivo estratégico consiste em reforçar a esfera política – recuperar a ação reguladora do sistema político –, ou seja, aumentar o poder regulador das atividades econômicas, única forma de colocá-las a serviço dos interesses sociais. De qualquer modo, “para escapar ao sistema de forças que se articulam planetariamente, é necessário que se conjugue uma *vontade política* fundada em amplo consenso social com condições objetivas que poucos países do Terceiro Mundo reúnem atualmente.” (FURTADO, 1992c, p. 58, grifo nosso).

Em *O capitalismo global*²³⁴, obra de 1998, o foco da pesquisa do autor recai, novamente, sobre o tema da perda de governabilidade das economias capitalistas no contexto da globalização. Nos oito capítulos que formam esse livro, o autor apresenta evidências de que “os sistemas econômicos nacionais com grande autonomia, [...], são coisa do passado. Os mercados fundamentais – de tecnologia, de meios de comunicação, de produtos de qualidade e mesmo de bens de consumo geral, sem falar nas matérias-primas tradicionais – operam hoje unificados ou marcham rapidamente para a globalização.” (FURTADO, 1999b, p. 30). Mais uma vez, Celso Furtado alega que o processo de interdependência das economias nacionais, chamado de *globalização*²³⁵, é a causa primária da desarticulação dos sistemas econômicos

²³⁴ Nesse livro, o autor explora o que chama de *capitalismo global*, base de um futuro sistema de poder mundial. O aspecto fundamental desse “novo” capitalismo está na fantástica concentração do poder nos mercados financeiros, os quais são dominados por atividades especulativas. Sob a égide da globalização, esses são os mercados que apresentam as maiores taxas de rentabilidade. “Daí que a distribuição da renda em escala mundial seja crescentemente determinada por operações de caráter virtual, efetuadas na esfera financeira.” (FURTADO, 1999b, p. 7). Conforme explica o autor no prefácio, datado de Paris, abril de 1998, o livro em tela sugere “[...] direções a serem exploradas se pretendemos *influir* na construção da estrutura de poder que se anuncia e da qual não poderemos escapar.” (FURTADO, 1999b, p. 8, grifo nosso).

²³⁵ É sabido que a economia capitalista buscou desde cedo a frente externa para expandir-se. A respeito disso, Furtado (1999c) escreveu: “a formação de um sistema econômico mundial é processo antigo, anterior à Revolução Industrial de fins do século XVIII e começo do XIX. Que não se pense que a globalização nasceu ontem.” (FURTADO, 1999c, p. 86). Então, o que há de novo na chamada globalização? No livro *O capitalismo global*, a globalização é vista, acima de tudo, como “[...] um fenômeno financeiro, mas com projeções significativas nos sistemas de produção. Hoje”, explica o autor, “as grandes empresas projetam sua localização em escala planetária.” (FURTADO, 1999b, p. 75-76). Em outro livro, intitulado *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*, de 1999, Celso Furtado assinala que o que singulariza o processo de globalização na segunda metade do século XX “[...] é a montagem de um sistema produtivo transnacional e global cujo dinamismo se traduz em novo desenho na alocação geográfica dos recursos e em forte concentração social da renda.” (FURTADO, 1999c, p. 16). A novidade, portanto, está na “[...] emergência das empresas transnacionais como principais agentes organizadores das atividades produtivas.” (FURTADO, 1999c, p. 86). Dito de outro modo: a novidade do processo atual é que ele se faz em benefício das empresas de ação transnacional e em

nacionais. Para ele, o avanço da internacionalização dos circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos estaria provocando o desmantelamento das forças que, historicamente, estiveram por trás do dinamismo dos sistemas econômicos nacionais. De acordo com Furtado (1999b), o dinamismo da economia capitalista refletiu, tradicionalmente, a interação de dois processos: de um lado, a inovação técnica, de outro, a expansão do mercado interno. O primeiro se traduz em crescimento da produtividade e em redução da demanda de mão de obra, enquanto o segundo cresce junto com a massa de salários. O peso da inovação técnica depende da ação dos empresários em busca do lucro, ao passo que o da ampliação do mercado interno reflete a pressão das forças sociais que lutam pela elevação de seus salários. “Em síntese, o reconhecido dinamismo dessa economia é engendrado pela interação de forças que expressam interesses aparentemente contraditórios.” (FURTADO, 2002a, p. 48). Ocorre que o processo de globalização estaria desorganizando a ação dessas forças que garantiram no passado o dinamismo dos sistemas econômicos nacionais. Em outras palavras, o processo de globalização provoca um desequilíbrio “[...] em prejuízo das massas trabalhadoras organizadas e em proveito das empresas que controlam as inovações tecnológicas. Já não existe o equilíbrio garantido no passado pela ação reguladora do poder público.” (FURTADO, 1999b, p. 29). Esse quadro é descrito pelo autor no trecho abaixo:

Quanto mais as empresas se globalizam, ou seja, quanto mais escapam da ação reguladora do Estado, mais tendem a se apoiar nos mercados externos para crescer. Ao mesmo tempo, as iniciativas dos empresários tendem a fugir do controle das instâncias políticas. Voltamos²³⁶ assim ao modelo do capitalismo original, da primeira

detrimento dos sistemas produtivos existentes. Também cabe ter em conta a diferença que o autor estabelece entre globalização dos sistemas produtivos e globalização das atividades financeiras, a saber: “a primeira globalização é processo antigo, decorrente da evolução tecnológica, enquanto a segunda ocorre principalmente em torno dos centros de poder que se estruturam no mundo desenvolvido [...]” (FURTADO, 1999c, p. 36).

²³⁶ Em uma entrevista concedida a Maria da Conceição Tavares, Manuel Correia de Andrade e Raimundo Rodrigues Pereira, em agosto de 1998, Celso Furtado explica o sentido desse retorno ao modelo do capitalismo original. Nessa entrevista, o autor afirma que o “novo capitalismo” – uma fase em que o sistema passou a poder operar em escala mundial – assemelha-se à primeira fase do capitalismo industrial, fase de expansão internacional, dominada pelos ingleses. “Os investimentos ingleses importantes”, esclarece o autor, “eram feitos fora da Inglaterra, o que permitiu, portanto, concentrar renda na Inglaterra, beneficiar uma certa classe e utilizar recursos baratos do exterior.” (FURTADO, 1998a, p. 82). A reação ao “projeto inglês” criará, segundo Celso Furtado, um capitalismo de outro tipo, que se desenvolve não para fora, mas para dentro. “Essa segunda fase é a do desenvolvimento do capitalismo com base no mercado interno, no protecionismo. Tem-se, então, um processo de fechamento das economias.” (FURTADO, 1998a, p. 82). É a etapa de criação e consolidação dos sistemas econômicos nacionais da Alemanha, Itália, França e de todos os países que se desenvolveram na segunda metade do século XIX. Essa estrutura do capitalismo, porém, será desmontada na segunda metade do século XX. “O processo é complexo: a tecnologia permitiu a criação da empresa transnacional e a globalização tecnológica vai abrir espaço, progressivamente, para uma globalização financeira. A globalização financeira vai valorizar muito o capital disponível, dar muita força ao capital, capital fluido, porque se baseia numa redistribuição de renda apenas.” (FURTADO, 1998a, p. 83). Esse processo é esmiuçado pelo autor nos termos seguintes: “aos poucos, o capitalismo vai se modificando e passam a dominar duas forças: a inovação tecnológica, que cria produtos novos permanentemente e permite expandir o mercado; e a expansão financeira, que permite a grande acumulação de capital e a criação de certos centros financeiros, que manipulam a

metade do século XIX, cuja dinâmica se baseava nas exportações e nos investimentos no estrangeiro. (FURTADO, 2003b, p. 14).

Ao abordar o processo histórico de crescente interdependência das economias nacionais, chamado de *capitalismo global*, o autor reconhece que tal processo vem debilitando progressivamente os Estados nacionais, “[...] suporte das forças que operam no sentido de reduzir as desigualdades sociais.” (FURTADO, 2002a, p. 10). Essa constatação, porém, não o faz abandonar o discurso de que a ação estatal é central para se promover o *verdadeiro desenvolvimento*²³⁷. Na verdade, os seus últimos escritos enfatizam a necessidade de aprofundar

poupança do mundo inteiro. Esse capitalismo novo é dominado, curiosamente, por funcionários das finanças, e não mais pela figura do capitalista, do dono da empresa, com o sentido de tempo diante dele.” (FURTADO, 1998a, p. 84). Nessa fase atual do capitalismo, alcunhada de *capitalismo global*, assiste-se ao processo de financeirização da riqueza, ou seja, a riqueza não está mais baseada na produção, mas na acumulação financeira. Em síntese, observa-se o domínio crescente do capital financeiro – “o capital financeiro totalmente separado do sistema produtivo, administrado por funcionários que não são proprietários desse capital [...]” (FURTADO, 1998a, p. 84).

²³⁷ A ideia de “verdadeiro desenvolvimento” também é elaborada nos escritos finais de Celso Furtado, que ora examinamos. Em complemento às notas 79 e 186, o autor esclarece, em *O Brasil pós-“milagre”*, que o autêntico desenvolvimento “[...] é a complexificação da sociedade a todos os níveis e vai acompanhado do aumento da capacidade para acumular conhecimento e transformá-lo em instrumentos de ação.” (FURTADO, 1983a, p. 151). Na sequência, argumenta que “a primeira condição para que haja um verdadeiro desenvolvimento é que a acumulação de conhecimento se transforme em instrumento para atuar sobre a realidade: para identificar problemas e abrir caminhos à solução dos mesmos.” (FURTADO, 1983a, p. 151). Nesse sentido, a antítese do verdadeiro desenvolvimento – o “mau desenvolvimento” – seria, então, o simples processo de modernização dependente, ou seja, a adoção por uma sociedade de padrões de consumo imitados de outros países que já alcançaram níveis de acumulação mais altos. No processo de modernização, explica o autor, as pessoas são “[...] preparadas não para ter iniciativa e criar, e sim para comportar-se passivamente como consumidor.” (FURTADO, 1983a, p. 151). Uma explicação complementar a esta pode ser encontrada no livro *A nova dependência: dívida externa e monetarismo*, publicado, pela primeira vez, em 1982. Nas reflexões finais, o autor mostra que o desenvolvimento é muito mais que um processo econômico, perfeitamente quantificável, cujo âmago é a acumulação, o investimento e a constituição de capacidade de produção. Segundo ele, “a experiência tem demonstrado amplamente que o verdadeiro desenvolvimento é principalmente um processo de ativação e canalização de forças sociais, de avanço da capacidade associativa, de exercício da iniciativa e da inventividade. Portanto, trata-se de um processo social e cultural, e só ancilarmente econômico. Produz-se o desenvolvimento quando na sociedade manifesta-se uma energia capaz de canalizar, de forma convergente, forças que estavam latentes ou dispersas.” (FURTADO, 1983b, p. 149). No livro *Cultura e desenvolvimento em época de crise*, o autor sintetiza sua visão do desenvolvimento nos termos seguintes: “a visão que tenho do desenvolvimento é a de um processo criativo, de invenção da História pelos homens, em contraste com o quadro mimético e repetitivo de que são prisioneiras as sociedades dependentes. [...]. Desenvolver-se é ascender na escala de realização das potencialidades dos homens como indivíduos e como coletividade. Portanto, o desenvolvimento é menos o domínio da natureza e mais um processo de criação de valores, portanto, de avanço na racionalidade substantiva ou dos fins.” (FURTADO, 1984, p. 63). Mais à frente enfatiza que o que diferencia desenvolvimento do simples processo de crescimento é o projeto social subjacente. Em seu modo de ver, “o crescimento econômico, tal qual o conhecemos, funda-se na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização. Quando o projeto social dá prioridade à efetiva melhoria das condições de vida da maioria da população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento. Ora, essa metamorfose não se dá espontaneamente. Ela é fruto da realização de um projeto, expressão de uma vontade política.” (FURTADO, 1984, p. 75). Essa visão do desenvolvimento também está presente no livro *Brasil: a construção interrompida*, publicado em 1992. Nele, o autor argumenta que o verdadeiro desenvolvimento é aquele que conduz à homogeneização social, entendida não como a uniformização dos padrões de vida, e sim como um processo em que os membros de uma sociedade satisfazem de forma apropriada suas necessidades básicas, as quais incluem as necessidades de alimentação, vestuário, moradia, educação, lazer, cultura, etc. Em síntese: “[...] o verdadeiro desenvolvimento dá-se nos homens e nas mulheres e tem importante dimensão política.” (FURTADO, 1992a, p. 75).

as pesquisas sobre a evolução do papel do Estado nacional, com vistas a recuperar e (re)valorizar sua função de sujeito estratégico do processo de desenvolvimento das nações. Nas suas próprias palavras: “um tópico a ser estudado com mais atenção é a evolução do papel dessa instituição que esteve no centro da história moderna: o Estado nacional, o qual assumiu progressivamente a defesa dos interesses coletivos.” (FURTADO, 1999b, p. 22). Em seguida, afirma que as mutações observadas no papel do Estado nacional ao longo do tempo são fruto de pressões exercidas pelas forças sociais que atuam em conflito aparente com os interesses do capital, notadamente a classe trabalhadora organizada. Nesse sentido, a passagem seguinte é bastante reveladora:

De agente defensor dos interesses patrimoniais, o Estado nacional evoluiu para assumir o papel de intérprete dos interesses coletivos [...]. Esse processo deu-se mediante a crescente participação da população organizada no controle dos centros de poder, ou seja, a democratização do poder. Ora, por trás desse processo esteve a progressiva capacidade de organização das massas trabalhadoras. E por trás destas, o Estado nacional que assegurava o nível de emprego da população mediante a proteção do mercado interno. (FURTADO, 1999b, p. 22).

Ao exame desse trecho vê-se que o autor evita minimizar o papel do Estado nacional em face do processo de globalização, preferindo ressaltar a tendência à sua complexificação. Do seu ponto de vista, “[...] o papel do Estado tende a ser cada vez mais sofisticado em um país em construção como o nosso, num mundo em mutação como o contemporâneo. Os problemas cruciais são, portanto, de natureza política.” (FURTADO, 1999b, p. 23). Essa visão do papel do Estado também pode ser encontrada numa entrevista que Celso Furtado concedeu a revista *Rumos do Desenvolvimento*, em junho de 1996. Ao ser perguntado se a ação do Estado ainda é fundamental na promoção do desenvolvimento, o autor argumenta que a superação do subdesenvolvimento só pode realizar-se por intermédio do Estado, no quadro de um planejamento. Observa-se, portanto, que o autor insiste na presença efetiva do Estado na luta pelo desenvolvimento, não obstante a predominância do “novo” capitalismo, que trouxe importantes limites à autonomia dos centros nacionais de decisão, reforçando as relações de dominação/dependência, que estão na base do subdesenvolvimento. Reproduz-se, a seguir, a resposta do autor à pergunta a que se fez referência, na qual se dá destaque ao caso brasileiro:

O Brasil é uma sociedade em construção, que tem heterogeneidades brutais. Nesse caso, as responsabilidades do Estado, como fiscal da sociedade, são muito maiores. Ninguém pode corrigir as desigualdades que existem no Brasil, *senão por intermédio do Estado*. O mercado não só não poderá fazê-lo, como tende a agravar as desigualdades sociais. Todo país subdesenvolvido tem que fazer um esforço ordenado para sair do subdesenvolvimento por intermédio de uma política que assume a sua

forma mais acabada num plano, e só o Estado pode comandar esse processo. (FURTADO, 1998c, p. 72, grifos nossos).

No contexto do capitalismo global, dominado por grupos transnacionais e marcado pela primazia da esfera financeira, o Estado é chamado a assumir um papel ainda mais amplo e sofisticado, posto que ele “[...] é o mais importante instrumento que uma sociedade tem para agir sobre ela mesma.” (FURTADO, 1998c, p. 71). Para captar essa importância ainda maior da ação estatal na fase atual da evolução do capitalismo industrial, torna-se necessário ter presente que o capitalismo global contribuiu para intensificar e/ou reforçar a dependência cultural, que está na origem e na persistência do subdesenvolvimento. Isso ocorreu porque a *terceira fase* do processo histórico de evolução do capitalismo industrial – alcinhada de *capitalismo global* – coincidiu com o impacto das novas técnicas, particularmente o avanço na eletrônica e nos meios de comunicação, as quais possibilitaram uma maior difusão dos padrões de consumo que irradiam dos centros culturalmente dominantes. Além disso, o avanço das empresas transnacionais nos sistemas produtivos que iniciaram sua industrialização ao impulso da substituição de importações, exacerbou as tendências perversas do estilo de desenvolvimento baseado no mimetismo de padrões culturais, agravando, assim, a concentração de renda e o grau de heterogeneidade social, que caracterizam os países subdesenvolvidos. Não é demais lembrar que esse padrão de desenvolvimento provoca a exclusão social de parcelas crescentes da população, beneficiando apenas segmentos desta, uma vez que jamais poderá ser universalizado para todos os povos, dado os limites impostos pela finitude dos recursos naturais não renováveis. Assim, “a ninguém escapa que nossa industrialização tardia foi conduzida no quadro de um desenvolvimento imitativo que reforçou tendências atávicas da sociedade ao elitismo e à exclusão social.” (FURTADO, 2002a, p. 27).

A linha demarcatória entre desenvolvimento e subdesenvolvimento tornou-se, portanto, mais espessa nessa nova fase do desenvolvimento capitalista, aumentando o fosso que separa o *centro* da *periferia* do sistema. Ou melhor, emergiu um quadro histórico em que prevalecem forças tendentes a tornar cada vez mais difícil a passagem da simples modernização mimética ao verdadeiro desenvolvimento. Neste contexto, impõe-se a necessidade de uma ação mais ampla e sofisticada do Estado, para substituir o velho modelo de desenvolvimento, baseado no mimetismo de padrões culturais alienígenas, por outro, voltado para a economia dos recursos não renováveis, para a redução do desperdício e para a solução do problema das desigualdades sociais. Os novos desafios são, por conseguinte, de natureza política e social-ecológica, e pressupõem a conquista de maior homogeneidade social, o que não é fácil obter dada a orientação atual do progresso técnico. Sendo assim, entende-se que somente a *vontade*

e a ação política, aliada à criatividade e inventividade do povo, poderá descortinar novos caminhos, alternativos aos que foram engendrados pela civilização industrial, cujo caráter predatório, insustentável e antissocial é cada dia mais inequívoco. Todas essas transformações presumem, evidentemente, a reciclagem do próprio aparelho estatal, que deverá reestruturar-se e ajustar-se às mudanças estruturais trazidas pelo processo de globalização produtiva e financeira, mudanças “[...] que se traduzem por crescente concentração da renda e por formas de exclusão social que se manifestam em todos os países.” (FURTADO, 1999b, p. 26).

Nesses termos, o autor reafirma a importância da ação estatal na busca pelo verdadeiro desenvolvimento, não obstante a hegemonia da tese de que “[...] o processo de globalização dos mercados há de se impor no mundo todo, independentemente da política que este ou aquele país venha a seguir.” (FURTADO, 1999b, p. 26). Segundo sua análise, equivocou-se quem imagina que já não existe espaço para o exercício de uma política nacional de desenvolvimento, apoiada na expansão do mercado interno.²³⁸ No seu último livro – *Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea* –, Celso Furtado defende que “[...] temos que voltar à ideia de projeto nacional, recuperando para o mercado interno o centro dinâmico da economia.” (FURTADO, 2002a, p. 42, grifo nosso). Essas observações deixam transparecer, claramente, que Celso Furtado rejeita a tese de dissolução do que se entende por Estado nacional, “[...] instituição que historicamente manteve o monopólio da legitimidade do exercício da violência.” (FURTADO, 1999c, p. 15). Mais à frente enfatiza que “é uma ilusão imaginar que a necessidade de governar vá diminuir com a globalização.” (FURTADO, 1998c, p. 74). Isso está bem colocado em uma de suas últimas entrevistas, que traz a seguinte declaração: “não há dúvida de que a globalização dos fluxos monetários e financeiros deve ter como contrapartida um aparato de medidas disciplinadoras em cada país, e isso exige a preservação e o aperfeiçoamento constante das instituições estatais.” (FURTADO, 2004b, p. 3, grifos nossos).

Assim, é lícito dizer que, outra vez, o autor argumenta que as transformações estruturais exigidas para promover o verdadeiro desenvolvimento somente se efetivarão por meio de uma ação política profunda e persistente, já que do *laissez-faire* não se pode esperar senão que perpetue a situação de subdesenvolvimento. Sobre este ponto Celso Furtado é

²³⁸ Convém, pois, destacar que o autor continua defendendo políticas que tenham em conta as especificidades de cada país. Ou seja, para ele, “[...] a globalização está longe de conduzir à adoção de políticas uniformes. A miragem de um mundo comportando-se dentro das mesmas regras ditadas por um super-FMI existe apenas na imaginação de certas pessoas. As disparidades entre economias não decorrem só de fatores econômicos, mas também de diversidades nas matrizes culturais e das particularidades históricas. A ideia de que o mundo tende a se homogeneizar decorre da aceitação acrítica de teses economicistas.” (FURTADO, 1999b, p. 74). Assim, na contramão das teses homogeneizantes, o economista brasileiro insiste na ideia de “[...] que o modelo de desenvolvimento deve ser concebido a partir das peculiaridades de cada país, tendo em conta os constrangimentos do quadro internacional.” (FURTADO, 1999c, p. 18).

enfático, alegando que “a reorientação do processo de desenvolvimento passa por modificações estruturais cuja realização requer a mobilização de amplas forças sociais.” (FURTADO, 1983a, p. 75). Como se trata de reconstrução estrutural, “[...] a simples lógica do mercado é insuficiente. Somente uma visão global, traduzida em criterioso *planejamento*, poderá assegurar a transição para formas mais eficazes de utilização dos recursos disponíveis.” (FURTADO, 1983c, p. 42, grifo nosso). Em linha com os escritos do interlúdio nordestino – 1959-1964 –, o autor argui que a luta pela endogeneização do desenvolvimento²³⁹ exige a realização de amplas reformas estruturais, as quais somente serão concretizadas no quadro de um efetivo planejamento, que, por seu lado, deve apoiar-se em amplo consenso social, ou seja, assentar-se

²³⁹ Essa expressão – endogeneização do desenvolvimento – foi empregada pelo autor no capítulo final do livro *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. Foi usada para refletir a capacidade que possui uma coletividade de ordenar e/ou comandar o processo de desenvolvimento em função de prioridades por ela mesma definidas. A endogeneização do desenvolvimento é, conforme o autor, a busca do “[...] caminho da criatividade ao nível dos fins, lançando mão dos recursos da tecnologia moderna na medida em que isso seja compatível com a preservação da autonomia na definição desses fins.” (FURTADO, 1984, p. 118). O autor resume em três modelos ou estratégias as experiências históricas mais significativas de endogeneização do desenvolvimento. Antes de sintetizar as estratégias, bem como as dificuldades enfrentadas por cada modelo, cabe destacar que essas ideias também estão reproduzidas no livro *O capitalismo global*, de 1998. Nesse último livro, o autor explica que os referidos modelos “[...] sintetizam as experiências vividas no último meio século pelos países de economia periférica que adotaram políticas voluntaristas de desenvolvimento.” (FURTADO, 1999b, p. 53). O primeiro modelo, cujo fundamento tem raízes na doutrina marxista, baseia-se na coletivização dos meios de produção, a qual visa a dois propósitos: “destruir as bases das estruturas tradicionais de poder e substituir a lógica dos mercados por uma racionalidade mais abrangente, voltada para a consecução do desenvolvimento.” (FURTADO, 1984, p. 119). De acordo com Furtado (1999b), as experiências de coletivização dos meios de produção confrontaram-se com problemas de três ordens: “a) o da organização social, que responde pela definição de prioridades na alocação de recursos escassos; b) o do sistema de incitações, que concilia o melhor desempenho das atividades produtivas com a desejada distribuição da renda; e c) o da inserção na economia internacional, que assegura o acesso à tecnologia e aos recursos financeiros fora das relações de dependência.” (FURTADO, 1999b, p. 51). O segundo modelo tem como fulcro a satisfação das necessidades básicas da coletividade. Segundo o autor, essa estratégia de endogeneização é de natureza política e “exige que parte do excedente seja deliberadamente canalizada para modificar o perfil de distribuição da renda, de forma que o conjunto da população possa satisfazer suas necessidades básicas de alimentação, saúde, moradia, educação, etc.” (FURTADO, 1984, p. 121). O autor mostra que são múltiplos os meios disponíveis para se alcançar esse objetivo, entre os quais destacam-se as reformas de estrutura, como a reorganização do setor agrário, e as medidas fiscais destinadas a reduzir os gastos de consumo das minorias de altas rendas. “O caráter de endogeneidade desse modelo reside em que o padrão de distribuição da renda é fruto de decisão política. Afora isso, as atividades econômicas continuam reguladas pela lógica dos mercados.” (FURTADO, 1984, p. 122). A principal dificuldade neste caso “[...] está em gerar uma vontade política capaz de pôr em marcha um tal projeto, pois a estrutura do sistema produtivo e o perfil de distribuição da renda se condicionam mutuamente. Modificar essa interdependência implica um custo social que pode ser considerável [...]” (FURTADO, 1999b, p. 52). O terceiro modelo apoia-se no aumento do grau de autonomia externa, o que implica assumir uma posição ofensiva nos mercados internacionais. Essa estratégia de endogeneização requer, conforme explica o autor, um planejamento seletivo rigoroso, destinado a reorientar os investimentos de forma a favorecer setores de atividade que apresentam capacidade competitiva externa potencial. “O elemento de endogeneidade nesse terceiro modelo funda-se no ganho de autonomia nas relações externas. Supera-se a situação de dependência e passividade, imposta pelo sistema clássico de divisão internacional do trabalho, para adotar uma postura ofensiva [...]” (FURTADO, 1984, p. 123). A dificuldade maior deste projeto de superação do subdesenvolvimento está em identificar as “[...] bases sociais de uma estrutura de poder apta a levá-lo à prática.” (FURTADO, 1999b, p. 53). Como se vê, o elemento comum a esses três modelos é a presença efetiva do Estado, o qual, mediante o planejamento, é reivindicado para promover o verdadeiro desenvolvimento, dado que “[...] a lógica dos mercados não induz às transformações estruturais requeridas para vencer os fatores de inércia que se opõem ao desenvolvimento [...]” (FURTADO, 1984, p. 118-119).

em bases genuinamente democráticas, para usar a linguagem de Karl Mannheim, cujas ideias Celso Furtado absorveu precocemente, durante o curso universitário.

Defende-se, portanto, que a superação do subdesenvolvimento, que requer transformações estruturais, não se faz sem uma verdadeira política nacional de desenvolvimento, voltada para o bem-estar da massa da população. É o que pode ser lido no livro *A nova dependência: dívida externa e monetarismo*, no qual o autor demonstra que a “condição essencial para que haja desenvolvimento é que se introduzam determinadas mudanças estruturais, que se reconstruam determinados segmentos da economia.” (FURTADO, 1983b, p. 64). Esse esforço de reconstrução estrutural funda-se, conforme informa o pensamento furtadiano, numa racionalidade mais abrangente do que a dos mercados, exigindo, portanto, o uso das técnicas de planejamento econômico. Essa ideia está muito bem elaborada no ensaio *Entre inconformismo e reformismo*, escrito em 1987 a pedido do Banco Mundial. Nesse ensaio-síntese, o autor deixa claro que “esse trabalho de reconstrução de estruturas requer uma ação orientadora que somente pode vir do *Estado*. A complexidade da tarefa que cabe a este realizar exige uma visão global, sincrônica e diacrônica, que só se obtém com o *planejamento*.” (FURTADO, 1997a, t. III, p. 35, grifos nossos). A isso cabe acrescentar que “[...] não há política de desenvolvimento se a ação do Estado não se orienta de forma prioritária para a solução dos problemas sociais.” (FURTADO, 1983b, p. 64).

Em outro livro – *Brasil: a construção interrompida* –, reafirma-se que a superação do subdesenvolvimento não é fruto das forças espontâneas do mercado, mas, sim, resultado de uma autêntica política de desenvolvimento. No segundo e quarto capítulos²⁴⁰, o autor propõe um reencontro com a ideia fundamental de desenvolvimento-subdesenvolvimento, descrevendo o caminho que percorreu na construção da teoria do subdesenvolvimento, cujo campo central de estudo são as malformações sociais engendradas durante o processo de difusão geográfica da civilização industrial. Nessa narrativa, Furtado explica que o ponto de partida de seu trabalho intelectual foi o desejo de compreender as razões do atraso brasileiro no processo de industrialização. Dessa forma, foi investigando as causas do atraso econômico brasileiro que ele teria apreendido a natureza específica do fenômeno do subdesenvolvimento, elaborando, em seguida, o aparato conceitual dentro do qual construiria o essencial de seu trabalho teórico. É deste esforço de compreensão que deriva “[...] a visão global em que se incluem

²⁴⁰ *A armadilha histórica do subdesenvolvimento* e *A nova concepção do desenvolvimento*, respectivamente. O primeiro desses capítulos refere-se à aula magna que Celso Furtado proferiu no Instituto de Economia da Unicamp, por ocasião do recebimento do título de doutor *honoris causa* concedido pela Universidade Estadual de Campinas, em 21 de agosto de 1990. O texto foi publicado, originalmente, na revista *Economia e Sociedade*, n. 1, ago. 1992, sob o título *O subdesenvolvimento revisitado*.

desenvolvimento e subdesenvolvimento como dimensões de um mesmo processo histórico, e a ideia de dependência como ingrediente desse processo.” (FURTADO, 1992a, p. 73).

A partir desta visão global do processo histórico do capitalismo industrial, Celso Furtado demonstrou, teórica e empiricamente, que “o subdesenvolvimento é uma variante do desenvolvimento, ou melhor, é uma das formas que historicamente assumiu a difusão do progresso técnico. O fato de que as estruturas que o conformam se hajam reproduzido no correr de anos não nos autoriza a prever sua permanência futura.” (FURTADO, 1992a, p. 47). Essa visão global também levou o autor a constatar, em linha com o que vimos de apresentar, que a luta para escapar das tenazes do subdesenvolvimento requer uma ação deliberada do Estado – supletiva, complementar e corretiva das forças do mercado –, capaz de modificar as estruturas bloqueadoras do autêntico desenvolvimento. Ou seja, para ele, a superação do subdesenvolvimento depende de um projeto politicamente conduzido. A mensagem que o autor transmite é, portanto, a que segue: se mudanças estruturais são condição necessária à superação do subdesenvolvimento, esta dificilmente emergirá espontaneamente da interação das forças de mercado. Em suas palavras, o autor estatui que “[...] a superação do subdesenvolvimento não se [dará] ao impulso das simples forças do mercado, exigindo um *projeto político* apoiado na mobilização de recursos sociais, que permita empreender um trabalho de reconstrução de certas estruturas.” (FURTADO, 1992a, p. 74-75, grifo nosso). Em outra passagem, o autor argumenta que das forças de mercado “[...] não se pode esperar senão que assegurem a reprodução [do subdesenvolvimento], e mesmo alimentem a tendência à sua agravação.” (FURTADO, 1992a, p. 54). Cabe, pois, concluir que o problema do subdesenvolvimento não encontra solução nos mecanismos dos mercados, pelo contrário: a superação deste problema só pode ocorrer no quadro de um projeto político, esposado por amplos segmentos sociais. Ademais, convém ter em conta que “cada país tem o seu próprio projeto político, e o Estado *decorre* disso.” (FURTADO, 1998c, p. 72, grifo nosso). Nesse ponto, o uso pelo autor do verbo “decorrer” é particularmente importante para os fins desta pesquisa, pois vem corroborar, mais uma vez, a hipótese de que o Estado deriva e/ou resulta de complexas forças sociais e processos históricos, conforme demonstramos nos Capítulos 4 e 5.

A importância do projeto político na luta contra o subdesenvolvimento é destacada pelo autor na passagem transcrita a seguir:

O subdesenvolvimento, como o deus Jano, tanto olha para a frente como para trás, não tem orientação definida. É um impasse histórico que espontaneamente não pode levar senão a alguma forma de catástrofe social. Somente um *projeto político* apoiado em conhecimento consistente da realidade social poderá romper a sua lógica perversa. (FURTADO, 1992a, p. 57, grifo nosso).

Ao referir-se ao projeto político como condição *sine qua non* para se franquear a barreira do subdesenvolvimento, o autor resgata a noção mannheimiana de planejamento democrático, apresentando o planejamento como uma técnica que permite alcançar o verdadeiro desenvolvimento com o mínimo custo social. O objetivo dessa técnica social é “[...] modificar estruturas bloqueadoras da dinâmica socioeconômica, tais como o latifundismo, o corporativismo, a canalização inadequada da poupança, o desperdício desta em formas abusivas de consumo e sua drenagem para o exterior.” (FURTADO, 1992a, p. 75). Em livro publicado em 1999 – *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*²⁴¹ –, o economista brasileiro complementa essa ideia, dizendo que o planejamento deve ser visto como “[...] uma técnica que permite elevar o nível de racionalidade das decisões econômicas tanto nas empresas como em uma sociedade organizada politicamente [...]” (FURTADO, 1999c, p. 41). E declara em seguida que “[...] o planejamento aumenta a eficácia do Estado.” (FURTADO, 1999c, p. 80).

Parece, pois, acertado que as transformações estruturais exigidas para promover a superação do subdesenvolvimento não são o fruto de uma evolução necessária, operada pelos mecanismos dos mercados. Conforme reitera o autor em várias passagens, “o mercado sozinho não pode resolver o problema. Não é capaz de mudar as estruturas, o que é fundamental.” (FURTADO, 1999c, p. 78). Essas mudanças estruturais são, na verdade, resultado de uma intensa ação política orientada para reconstruir as estruturas inibidoras do desenvolvimento. Nesse sentido, o autor demonstra, com clareza, que o Estado nacional é o instrumento privilegiado na luta contra o subdesenvolvimento.²⁴² A respeito disso, escreveu, no apagar das luzes do século XX: “a luta contra o subdesenvolvimento é um processo de construção de estruturas, portanto, implica na existência de uma *vontade política* orientada por um projeto.” (FURTADO, 1999c, p. 36-37, grifo nosso). Em outro texto do final da década dos 90, essas mesmas ideias são reforçadas pelo autor, quando alega que “[...] o subdesenvolvimento somente pode ser superado mediante a adoção de um conjunto coerente de políticas públicas.” (FURTADO, 1999d, p. 12). Em síntese, tem-se que a superação do subdesenvolvimento requer *intencionalidade*, o que supõe um respaldo social e também um impulso político deliberado.

²⁴¹ Constituído de sete ensaios, escritos independentemente, mas que guardam certa unidade, esse livro responde a uma indagação: “que margem de autonomia nos resta para interferir no desenho de nosso porvir como nação?” (FURTADO, 1999c, p. 9). Seu objetivo geral consiste em “[...] ajudar a nova geração a tomar consciência da responsabilidade que lhe cabe para dar continuidade à construção do Brasil preservando os valores fundamentais de nossa cultura.” (FURTADO, 1999c, p. 10). O que dá unidade a esses ensaios – o elemento comum entre eles – é o interesse do autor em captar a especificidade do perfil cultural brasileiro.

²⁴² Em uma entrevista concedida a Álvaro Kassab, em 2004, o autor afirma que “cabe ao Estado assumir o papel de condutor da política nos países subdesenvolvidos. É ele o instrumento privilegiado para enfrentar os problemas estruturais [...]” (FURTADO, 2004b, p. 3).

Vê-se, então, que, nos marcos do pensamento furtadiano, somente a *criatividade política* impulsada pela vontade coletiva poderá produzir o verdadeiro desenvolvimento. Ademais, importa assinalar que o processo de (re)construção de estruturas avariadas deve ser visto como um esforço liberador de energias criativas, e não como um esforço de engenharia social. “Seu objetivo estratégico”, ressalta o autor, “seria remover os entraves à *ação criativa* do homem, a qual, nas condições de subdesenvolvimento, está coarctada por anacronismos institucionais e por amarras de dependência externa.” (FURTADO, 1992a, p. 75, grifo nosso). Em outras palavras: “o planejamento não deve destruir as raízes da criatividade. Existe esse risco, pois planejar é impor uma racionalidade que será assumida por todos.” (FURTADO, 1999c, p. 79).

Do que se vem de dizer depreende-se que a luta pelo desenvolvimento exige que haja modificação nas bases de sustentação do poder político, com maior participação do povo no sistema de decisões. Como o autor mesmo diz: “quando se faz referência à ação política o que se tem em mira é exatamente modificar as bases de sustentação do Estado e, por esse meio, dar nova diretriz ao processo de desenvolvimento.” (FURTADO, 1983a, p. 75). À ação política caberia, portanto, criar os recursos de poder requeridos para *redirecionar* o modelo de desenvolvimento, posto que “nenhum avanço real é exequível sem desenvolvimento político, sem democratização substantiva, sem a presença organizada na esfera política de amplos segmentos da sociedade civil, particularmente da massa trabalhadora.” (FURTADO, 1984, p. 12). Essas passagens colocam em evidência um aspecto essencial do sistema de pensamento furtadiano, segundo o qual as funções cada vez mais amplas assumidas pelo Estado no campo social são *produto* do complexo processo histórico que criou as condições favoráveis à organização da massa operária e à emergência de um poder sindical, forças que viriam a modificar as bases sócio-políticas de sustentação do Estado.

Os pormenores da *ação política* necessária à promoção do desenvolvimento são abordados no excerto transcrito abaixo, que ressalta, também, a necessidade de recuperar a autonomia de ação do Estado e de reconstruir os instrumentos da política econômica, em uma clara correspondência com as ideias presentes nos escritos de maturidade do autor, examinados no capítulo anterior deste trabalho:

[...] o primeiro estágio da ação política deveria concentrar-se num esforço para desenfeudar o Estado de interesses de grupos sem o que ele não poderá cumprir as novas funções que lhe cabem. Dar transparência à ação do Estado para submetê-lo ao controle da sociedade não significa fazê-lo ineficaz. Mas será necessário que a própria sociedade alcance formas mais avançadas de organização política e que o desenvolvimento conduza à solução de muitos dos problemas básicos da população para que o controle efetivo do Estado venha a ser realidade. O que importa, portanto,

é encetar a ação política a fim de dotar a sociedade de instrumentos que a capacitem para modificar a orientação do desenvolvimento. Um primeiro objetivo a alcançar teria de ser restituir ao Estado autonomia de ação e eficácia no que respeita aos instrumentos clássicos da política econômica [...] (FURTADO, 1983a, p. 77).

O autor passa, então, à explicação de Estado, visto que “[...] toda reflexão sobre política requer uma referência ao Estado, instituição em torno da qual gravita o sistema político.” (FURTADO, 1983a, p. 75). Nesse esforço de hermenêutica, quer dizer, de clarificação das palavras, Celso Furtado faz importantes referências à ideia de Estado, as quais permitem confirmar, uma vez mais, uma das hipóteses que permeiam esta tese de doutoramento. Essa hipótese, como já se registrou no Capítulo 4, estabelece que as distintas conformações ou feições ou configurações do Estado moderno são, para Furtado, a resultante da forma como se deu a expansão do núcleo industrial *originário*²⁴³, expansão essa que engendrou um conjunto diverso de forças e formas sociais, além de complexos processos históricos²⁴⁴, condensáveis na

²⁴³ É importante deixar claro que esse núcleo industrial *originário* já não se resume à Inglaterra, abrangendo o que o autor chamou de “clube restrito de países desenvolvidos”, que logrou industrializar-se nas duas primeiras fases da evolução do capitalismo industrial, conforme demonstrado na Seção 5.1.

²⁴⁴ À luz da análise furtadiana, convém recapitular esse complexo processo histórico que foi a propagação do capitalismo industrial. Esse esforço não deve ser visto como simples repetição do que já se expôs em capítulos anteriores, mas sim como um procedimento que se relaciona, estreitamente, ao método e ao modo de exposição do autor, que sempre retoma aquele processo histórico para nos lembrar que tanto o desenvolvimento quanto o subdesenvolvimento são dimensões do processo de expansão do núcleo industrial *originário*. Vale lembrar, aqui, que a noção de núcleo industrial deve ser apreendida como um *processo* que se renova continuamente, e não como algo que aconteceu no passado e que mantém *ad infinitum* suas características primitivas, preservando-se sempre estático, imutável. Posto isso, ressalta-se que no livro *Cultura e desenvolvimento em época de crise*, o autor narra que, na segunda metade do século XVIII, consolidou-se na Europa um primeiro núcleo industrial, germe de um sistema econômico que alcançaria dimensões planetárias. Segundo sua análise, a expansão desse núcleo industrial originário engendrou, por toda parte, uma série de profundas transformações sociais, econômicas e políticas. “Tudo se passou”, explica ele, “como se o espaço em torno [deste núcleo] tendesse a se modificar por indução externa ou de forma reativa.” (FURTADO, 1984, p. 108). O autor ordena essas transformações em três processos históricos distintos, demonstrando, assim, a ausência de uniformidade na forma como se difundiu a civilização industrial. O primeiro desses processos refere-se à ampliação e complexificação do núcleo inicial. Sua principal característica está na desarticulação das atividades artesanais e do sistema feudal de controle social. Nesse processo histórico, “as transformações socioeconômicas são seguidas de realizações no plano político no sentido de recortar o território em mercados protegidos [...]. Cada nação procurará dotar-se de um Estado soberano, que assumirá responsabilidades crescentes como instrumento regulador dos subsistemas econômicos nacionais.” (FURTADO, 1984, p. 109). O segundo processo, por sua vez, concerne à ocupação dos territórios de clima temperado, de baixa densidade demográfica. Assim, a segunda forma de expansão do núcleo industrial originário caracterizou-se pela deslocação de dezenas de milhões de europeus para regiões de clima temperado na América do Norte, na Oceania e na África do Sul. Por fim, o terceiro processo está ligado à ampliação dos circuitos comerciais conduzindo à formação de um sistema de divisão internacional do trabalho. “Povos com sistemas econômicos os mais diversos serão induzidos, de uma ou outra forma, a especializar-se em certas atividades produtivas a fim de ter acesso ao mercado do núcleo industrial.” (FURTADO, 1984, p. 110). Neste último caso, porém, as estruturas sociais não conheceram a mesma evolução observada nos dois processos anteriores, pois o desmantelamento das estruturas tradicionais de dominação social foi apenas parcial, conservando-se o essencial das estruturas preexistentes. “A essa diferença na evolução das estruturas sociais deve-se a heterogeneidade que marcará definitivamente o sistema capitalista.” (FURTADO, 1984, p. 110). A conformação da estrutura centro-periferia ocorreu nesse terceiro eixo de expansão do núcleo industrial. A hipótese central desta tese deriva diretamente do quadro histórico-analítico que acabamos de esboçar. Conforme já assinalado, essa hipótese sugere que o processo de expansão do núcleo industrial, ao engendrar diferentes conformações estruturais, deu origem a diversas formas

dicotomia centro-periferia, para usar a nomenclatura prebischiana. Assim – e aqui reside a hipótese que queremos enfatizar –, são essas forças e formas sociais e esses processos históricos, plasmados a partir do contato daquele poderoso núcleo com culturas bem distintas daquela em que se afirmou originalmente, vale dizer, com regiões dotadas de velhas estruturas sociais e com sistemas econômicos seculares de variados tipos, que constituem o fulcro da análise e/ou preocupação do autor. Tem-se, portanto, que é para esta análise que temos de direcionar os nossos esforços de pesquisa, caso queiramos reunir os elementos necessários para desvelar e sistematizar a interpretação de Estado presente no pensamento furtadiano. É exatamente esse esforço de pesquisa que foi empreendido no decorrer deste estudo.

Desta forma, percebe-se que o autor insiste na ideia de que o Estado, em razão dos diferentes processos históricos deflagrados a partir da propagação do capitalismo industrial, processos usualmente expressos na polarização centro-periferia ou desenvolvimento-subdesenvolvimento, conheceu uma evolução diversa, desempenhando papéis qualitativamente distintos, a depender do tipo de estrutura social e econômica que emergiu e continua sendo reforçado pela permanente difusão/expansão e renovação do núcleo industrial *originário*, formado pelo “clube das nações desenvolvidas”, que na atual fase do capitalismo encontra-se controlado pelos interesses das grandes empresas transnacionais. Além disso, o autor alega, ainda que nem sempre de forma explícita, que existem razões para crer que o papel do Estado tende a ser mais complexo quando se trata de estruturas subdesenvolvidas, pois nestas o verdadeiro desenvolvimento exige uma mais ampla ação do Estado, que tende a assumir um caráter *sui generis*²⁴⁵, conforme já sublinhado em capítulos anteriores. Em uma entrevista concedida a Lourenço Dantas Mota, em fevereiro de 1985, Celso Furtado deixa claro que a ação do Estado não é homogênea no espaço, assumindo, ao contrário disso, formas diversas, tratando-se de país de economia desenvolvida ou subdesenvolvida. Isso está claramente demonstrado na passagem transcrita a seguir: “um desenvolvimento tardio como o nosso exige uma ação estatal *distinta* daquela que se observa em outros países de capitalismo maduro.” (FURTADO, 1985, p. 104, grifo nosso). Em outra ocasião, o autor explicita essas diferenças nos termos que seguem:

ou configurações ou feições de Estado, o qual, por seu lado, passou a desempenhar papéis diversos, mais ou menos complexos, a depender do tipo de estrutura em que atua.

²⁴⁵ A título de ilustração, cabe destacar o papel fundamental desempenhado pelo Estado na fase decisiva da industrialização brasileira, que foram os anos de 1950, quando o Estado se empenha em ampliar a base do sistema industrial do país, que surgiu da crise da economia primário-exportadora. De acordo com o autor, coube ao Estado assumir riscos e reunir recursos financeiros; criar meios para atrair capital e técnica do exterior; ampliar os incentivos à iniciativa industrial local; conceder subsídios aos industriais. Cumpre observar também que, “ali onde a iniciativa privada parecia relutar, o Estado atuou diretamente.” (FURTADO, 1983a, p. 31-32). Em suma, coube ao Estado desempenhar um complexo papel de elemento propulsor do desenvolvimento.

Nas economias desenvolvidas, a função reguladora do Estado se esgota na consecução de equilíbrios macroeconômicos. Mudanças estruturais, sempre graduais, decorrem de alterações nas relações de forças entre segmentos da sociedade civil, originárias ou não de inovações tecnológicas, mas sempre com reflexos nas escalas de preferência manifestadas nos mercados. O esforço para superar o subdesenvolvimento constitui quadro distinto, dado que as importantes modificações estruturais requeridas não se fazem sem um projeto político [...] (FURTADO, 1992a, p. 57).

Ao analisar a ação do Estado em diferentes estruturas econômicas, o autor destaca a importância de evitar pensá-lo “[...] como algo que existe por si mesmo e que se reproduz tal qual é.” (FURTADO, 1983a, p. 75). Em perfeita sintonia com a hipótese destacada anteriormente, o autor argumenta que “[...] é necessário não perder de vista que o Estado é principalmente a *resultante* de um conjunto de forças que mantêm a coesão social e definem a orientação do desenvolvimento.” (FURTADO, 1983a, p. 75, grifo nosso). Neste particular, conclui-se que os estudos que abordam o Estado não devem mantê-lo distante ou isolado das particularidades históricas, nem das estruturas sociais das quais ele é fruto e cimento. É exatamente esse procedimento metodológico que está na base deste esforço de pesquisa, o qual permitiu examinar o Estado e a ação estatal sem perder de vista a diversidade estrutural do sistema capitalista, diversidade essa recorrentemente engendrada durante o processo de expansão do núcleo industrial *originário*, este último um processo histórico em contínuo movimento de renovação e complexificação.

As observações que vêm de ser feitas deixam transparecer que os escritos finais de Celso Furtado, publicados no período 1981-2004, guardam estreita conexão com as ideias desveladas e sistematizadas nos capítulos anteriores deste trabalho. Em linha com os escritos de maturidade, o autor defende a necessidade de ganhar poder de comando sobre os centros internos de decisão. Como foi visto neste capítulo, Celso Furtado não desiste nunca da ideia da necessidade e possibilidade de *(re)valorizar* e recuperar o Estado nacional como centro autônomo de decisões fundamental no sistema capitalista, mesmo diante do processo de desmantelamento dos sistemas decisórios nacionais – enfraquecimento dos mecanismos nacionais de coordenação e regulação macroeconômica –, causado pela emergência das estruturas de poder transnacionais, as quais estão orientadas para a mundialização dos circuitos de decisões. Não obstante o advento do “capitalismo pós-nacional”, o autor não perdeu a fé na possibilidade de criar e fortalecer centros endógenos de decisão, capazes de disciplinar o capital transnacional, submetendo-o a uma racionalidade substantiva que leve em consideração os interesses da sociedade nacional. Para ele – e este é um ponto fundamental –, o fortalecimento dos mecanismos nacionais de regulação e coordenação apresenta-se como um caminho de

resistência ante as forças que operam planetariamente no sentido de desarticulação dos sistemas econômicos nacionais.

Conclui-se daí que o autor se mantém convicto da viabilidade do *capitalismo regulado*, mas não qualquer tipo de capitalismo regulado. Conforme indicam os seus escritos finais, já não é possível continuar reproduzindo os traços característicos do capitalismo herdado dos últimos dois séculos, uma vez que “não podemos escapar à evidência de que a civilização criada pela Revolução Industrial aponta de forma inexorável para grandes calamidades.” (FURTADO, 1992, p. 76). Assim, percebe-se que o autor segue apregoando o papel estratégico do Estado como sujeito fundamental do processo de desenvolvimento capitalista, porém, agora, o faz a partir de uma reflexão sobre o estilo de desenvolvimento e o formato que deverá assumir o próprio capitalismo, reflexão que o leva a valorizar ainda mais o papel do Estado e das técnicas de planeamento, para enfrentar os grandes desafios trazidos pelo processo de globalização. Seus escritos finais evidenciam, portanto, os limites do padrão de desenvolvimento capitalista baseado na assimilação, por uma pequena minoria da humanidade, dos padrões de vida engendrados pelos países que lideraram o processo de industrialização, e apontam para a necessidade de reorientação desse padrão de desenvolvimento. Os referidos escritos mostram, ademais, que o desenvolvimento econômico, baseado em intensiva industrialização das nações, tendo como objetivo final alcançar o padrão de vida norte-americano – o “*American way of life*” –, é cada vez mais insustentável e irrealizável. Ou seja, o autor põe à vista o caráter não sustentável e antissocial do modelo de desenvolvimento inerente à civilização industrial, modelo esse altamente concentrador de riqueza em benefício de uma minoria,

[...] cujo estilo de vida requer um dispêndio crescente de recursos não renováveis e que somente se mantém porque a grande maioria da humanidade se submete a diversas formas de penúria, inclusive a fome. Uma minoria dispõe dos recursos não renováveis do planeta sem se preocupar com as consequências para as gerações futuras do desperdício que ela hoje realiza. (FURTADO, 1999b, p. 63-64).

Do que se disse no parágrafo anterior se depreende que o autor radicaliza a crítica aos fundamentos da civilização industrial e ao modelo de desenvolvimento engendrado por ela, o qual apresenta elevados custos sociais, ecológicos e culturais. Em outras palavras, o autor denuncia o caráter elitista, insustentável e antissocial do modelo de desenvolvimento que deriva seu dinamismo da reprodução da cultura material do capitalismo mais avançado, privando parcela importante da população dos meios de vida essenciais. A tomada de consciência desse caráter insustentável, antissocial e destruidor do patrimônio cultural do padrão de desenvolvimento criado pelo capitalismo industrial, revelou a necessidade de repensar a

civilização criada pela revolução industrial e a urgência de reorientar o estilo de desenvolvimento atrelado a ela. A mensagem do autor é, portanto, clara, a saber: é preciso interromper a reprodução indiscriminada de padrões de consumo de sociedades que já alcançaram níveis de renda muitas vezes mais elevados que os das economias periféricas. O que importa assinalar é que Celso Furtado propõe uma mudança radical rumo a um modelo que seja ecologicamente sustentável, socialmente justo e politicamente democrático. Cumpre observar que, nesse processo de transformação, o Estado e o planejamento devem desempenhar um papel ainda mais amplo e sofisticado. Nessa perspectiva, identifica-se a necessidade de políticas de desenvolvimento que incorporem, explicitamente, a preocupação com as dimensões social, ecológica e cultural. Um esforço político que tenha como fundamento o pleno controle dos *fins*, vale dizer, dos objetivos que se propõe alcançar a coletividade.

A crítica apresentada pelo autor não foi direcionada apenas ao estilo de desenvolvimento em vigor na periferia do sistema capitalista. Nos seus últimos trabalhos, o autor sustenta a tese de que não apenas a periferia tomou a direção errada em termos de desenvolvimento, ao buscar reproduzir mimeticamente os padrões de consumo do centro, mas os próprios países centrais, que dominam o progresso tecnológico, também parecem haver tomado uma trajetória de desenvolvimento que vem cobrando uma enorme fatura, notadamente social e ecológica. O desafio que se coloca, então, é o de encontrar um novo caminho, ou seja, uma via alternativa à civilização consumista, capitaneada pelas empresas transnacionais. Em síntese, não apenas a periferia é chamada a modificar o estilo de desenvolvimento, mas o conjunto do sistema capitalista. Nesse contexto, o que o autor propõe é alterar o curso da civilização industrial, por meio de amplas reformas das bases que dão sustentação ao capitalismo.

O fato é que a civilização industrial e o modelo de vida por ela engendrado têm um custo considerável em recursos não renováveis. Generalizar esse modelo para toda a humanidade, o que é a promessa do chamado desenvolvimento econômico, seria apressar uma catástrofe planetária que parece inevitável se não se mudar o curso desta civilização. (FURTADO, 2002a, p. 78).

O que significa mudar o curso da civilização industrial? Como alterar o curso da civilização criada pela revolução industrial, cujo caráter depredador dos recursos naturais está cada vez mais explícito? De acordo com o intelectual brasileiro, tal mudança significa “deslocar o seu eixo da lógica dos meios a serviço da acumulação, num curto horizonte de tempo, para uma lógica dos fins em função do bem-estar social, do exercício da liberdade e da cooperação entre os povos” (FURTADO, 1992, p. 76). Nesta perspectiva, considerando a impossibilidade

de continuar aceitando o padrão de desenvolvimento econômico até então vigente, o autor reflete sobre a viabilidade de um novo modelo de desenvolvimento, que incorpore, necessariamente, a preocupação com a exaustão dos recursos naturais não renováveis do planeta e com as dimensões social, política e cultural. Esse novo modelo deve ser compreendido, sobretudo, em sua dimensão social-ecológica e cultural. A preservação da vida consiste em preservar o *habitat* do homem, portanto a civilização precisa deslocar o eixo do seu desenvolvimento. Este carece de romper com o paradigma da Revolução Industrial e aceitar um novo caminho no qual a exaustão dos recursos naturais não renováveis deve ser considerada como tema central. O novo modelo de desenvolvimento deve ser acessível a todos os povos e, sobretudo, ecológico, socialmente adequado, além de politicamente democrático.

A seguir, apresentam-se as tarefas que, segundo o economista brasileiro, deveriam preocupar os homens no correr do século atual:

[...] estabelecer novas prioridades para a *ação política* em função de uma nova concepção do desenvolvimento, posto ao alcance de todos os povos e capaz de preservar o equilíbrio ecológico. O espantinho do subdesenvolvimento deve ser neutralizado. *O principal objetivo da ação social deixaria de ser a reprodução dos padrões de consumo das minorias abastadas para ser a satisfação das necessidades fundamentais do conjunto da população e a educação concebida como desenvolvimento das potencialidades humanas nos planos ético, estético e da ação solidária.* A criatividade humana, hoje orientada de forma obsessiva para a inovação técnica a serviço da acumulação econômica e do poder militar, seria reorientada para a busca do bem-estar coletivo, concebido este como a realização das potencialidades dos indivíduos e das comunidades vivendo solidariamente (FURTADO, 1999b, p. 64-65, grifos nossos).

O novo modelo de desenvolvimento deve, portanto, conter duas ideias-força, a saber: prioridade para a satisfação das necessidades fundamentais e responsabilidade internacional pela degradação do patrimônio natural. O autor também apresenta dois objetivos estratégicos. O primeiro é preservar o patrimônio natural. O segundo consiste em liberar a *criatividade* da lógica dos meios (acumulação econômica e poder militar) para que ela possa servir ao pleno desenvolvimento de seres humanos concebidos como um *fim*, portadores de valores inalienáveis. “O que se tem em vista é descobrir o caminho da criatividade com respeito aos fins, lançando mão dos recursos da tecnologia moderna, na medida em que isso é compatível com a preservação da autonomia na definição dos valores substantivos.” (FURTADO, 1999b, p. 49). A realização desse novo projeto de desenvolvimento passa, necessariamente, pela cooperação de todos os povos. A propósito disso, Furtado (1992) escreveu: “[...] a hecatombe ecológica que agora começa a configurar-se não [deixa] aos povos escapatória para sobreviver fora da cooperação. E o caminho dessa cooperação passa pela mudança de rumo de uma

civilização dominada pela lógica dos meios, em que a acumulação a tudo se sobrepõe.” (FURTADO, 1992, p. 78-79).

Ademais, o esforço de construção de um novo modelo de desenvolvimento exige a superação do mimetismo cultural, responsável pela permanência do subdesenvolvimento. Sobre este ponto o autor é enfático, afirmando que, para escapar dos efeitos perversos do colonialismo cultural, “[...] faz-se necessário modificar os padrões de consumo no quadro de uma ampla política social, e ao mesmo tempo elevar substancialmente a poupança, comprimindo o consumo dos grupos de elevadas rendas.” (FURTADO, 1999b, p. 60). Segundo ele, essas duas medidas só têm eficácia se implementadas simultaneamente, e, além disso, “[...] requerem um *planejamento* que, por seu lado, deve apoiar-se em amplo consenso social.” (FURTADO, 1999b, p. 60, grifo nosso). O maior desafio trazido por essas linhas de ação consiste em adotar o planejamento “[...] sem comprometer o espírito de iniciativa e inovação que assegura a economia de mercado.” (FURTADO, 1999b, p. 60). Esse conjunto de mudanças estruturais não se viabilizará ao sabor dos mecanismos de mercado, exigindo, ao contrário disso, uma mais ampla e sofisticada ação estatal, conforme já demonstrado nos parágrafos anteriores.

O trecho seguinte sintetiza a mensagem transmitida pelo autor nos seus últimos escritos, a qual faz um apelo para a urgência de a periferia libertar-se do mimetismo cultural, pautando sua trajetória de desenvolvimento num esforço criativo próprio, a partir das genuínas aspirações do seu povo e com base na própria *identidade cultural*, ou seja, no seu próprio sistema de valores, elemento que contribui para cimentar a nacionalidade:

Essa mudança de rumo, no que nos concerne, exige que abandonemos muitas ilusões, que exorcizemos os fantasmas de uma modernidade que nos condena a um mimetismo cultural esterilizante. Devemos reconhecer nossa situação histórica e abrir caminho para o futuro a partir do conhecimento de nossa realidade. A primeira condição para liberar-se do subdesenvolvimento é escapar da obsessão de reproduzir o perfil daqueles que se autointitulam desenvolvidos. É assumir a própria identidade. Na crise de civilização que vivemos, somente a confiança em nós mesmos poderá nos restituir a esperança de chegar a bom porto. (FURTADO, 1999b, p. 67).

Ao refletir sobre o novo modelo de desenvolvimento, o autor é ainda mais enfático quanto à importância do Estado, e da necessidade do planejamento, para reorientar o curso dos acontecimentos e ativar as potencialidades criativas da sociedade, meios necessários para romper com o quadro de dependência cultural, e, por conseguinte, com a lógica perversa do subdesenvolvimento. Observa-se que, mais uma vez, o Estado é reivindicado como o instrumento privilegiado para enfrentar os problemas estruturais, e, portanto, para franquear a barreira do subdesenvolvimento, não no sentido de reproduzir o estilo de vida dos países

centrais, mas no de trilhar caminhos alternativos, construídos a partir das prioridades definidas pela própria coletividade, vale dizer, construídos ‘desde dentro’. Esse desenvolvimento, gerado de maneira endógena – ‘desde dentro’ –, requer *criatividade política*, “[...] e esta”, convém assinalar, “se manifesta quando à percepção dos obstáculos a superar adiciona-se um forte ingrediente de *vontade coletiva*.” (FURTADO, 2002a, p. 32-33, grifo nosso). Em várias passagens, o autor argumenta que a solução do problema do subdesenvolvimento não poderá ser obtida por intermédio do livre jogo das forças de mercado, exigindo em consequência um *projeto político* apoiado em amplos segmentos sociais. Ou seja, para Celso Furtado, a luta pela superação do subdesenvolvimento requer a realização de amplas reformas estruturais, as quais somente poderão ser realizadas no quadro de um efetivo planejamento, que, por seu turno, deve assentar-se em bases genuinamente democráticas. Em suma, tem-se que a superação do subdesenvolvimento só é factível no âmbito de um projeto nacional, pensado ‘desde dentro’, devendo apoiar-se numa verdadeira política nacional de desenvolvimento, capaz de engendrar um novo estilo de desenvolvimento.

Para tanto, é imprescindível um exercício permanente de *imaginação política*, no sentido de reforçar e reestruturar o Estado, capacitando-o para responder ao novo e ciclópico desafio que é o de conduzir o verdadeiro desenvolvimento no contexto do capitalismo global. Como diz o autor: “[...] somente uma *liderança política imaginativa* será capaz de conduzir as forças criativas para a reconstrução de estruturas avariadas e para a conquista de novos avanços na direção de formas superiores de convivência social.” (FURTADO, 2002a, p. 33, grifo nosso). Trata-se da necessidade de um movimento político-criativo que fortaleça os vínculos de solidariedade histórica, para preservar a identidade cultural e a unidade política, evitando, assim, o processo de fragmentação da nação. Isso significa que a política de desenvolvimento também deve contemplar uma política cultural, não para fomentar o consumo de bens culturais importados, mas para liberar as forças criativas da sociedade, ou melhor, para abrir espaço para que essas forças floresçam. Todas essas transformações pressupõem, evidentemente, a reciclagem do próprio aparelho estatal, que deverá reestruturar-se e ajustar-se – acomodar-se – às mudanças estruturais trazidas pelo processo de globalização produtiva e financeira. Cumpre observar que, sem esse esforço de reestruturação e renovação do Estado, dificilmente esta instituição estará em condições de assumir o grande desafio de promover o verdadeiro desenvolvimento no quadro histórico do capitalismo global.

As considerações que vimos de fazer põem a claro que Celso Furtado, ao escrever seus últimos textos, reivindica uma ação estatal ainda mais ampla e sofisticada, no sentido de criar resistência às forças desmanteladoras que operam no contexto do capitalismo global, e,

sobretudo, para encontrar novos caminhos de desenvolvimento, alternativos ao modelo de desenvolvimento engendrado pela civilização industrial. Além disso, dever-se-ia dizer que o autor mantém sua crença nas possibilidades do planejamento como instrumento à disposição do Estado para viabilizar o verdadeiro desenvolvimento. Na década de 1990, em pleno vigor da chamada globalização e em plena hegemonia do pensamento neoliberal, ele afirmou: “queiramos ou não, o planejamento foi a grande invenção do capitalismo moderno.” (FURTADO, 1999c, p. 77). Fiel às suas ideias anteriores, Celso Furtado obstina em apresentar o planejamento como instrumento primordial do Estado na superação do subdesenvolvimento. A leitura de seus escritos finais leva a perceber, portanto, que ainda há espaço para a ação estatal assentada em efetivo planejamento na luta pelo verdadeiro desenvolvimento, conquanto vivermos em um mundo dominado por grupos transnacionais que fundam seu poder no controle da tecnologia, da informação e do capital financeiro. Nas suas próprias palavras: “não tenhamos dúvida de que sempre existirá espaço para o exercício da *vontade política*, quando esta se manifeste com vigor adequado.” (FURTADO, 1999b, p. 7, grifo nosso). Como se vem insistindo, isso mostra que o autor se manteve convicto quanto ao papel estratégico do Estado como agente promotor do desenvolvimento nacional. Em outras palavras, os trabalhos esmiuçados neste capítulo mostraram, claramente, que a política nacional de desenvolvimento é ainda mais necessária no contexto do capitalismo global, não constituindo nenhum anacronismo, obsolescência ou retrocesso defendê-la e reivindicá-la. “Num mundo dominado por empresas transnacionais”, sublinha o autor, os sistemas econômicos periféricos “somente sobrevive[rão] e cresce[rão] por uma *vontade política* apoiada em um projeto com raízes históricas.” (FURTADO, 1999b, p. 44, grifo nosso).

Para finalizar, convém recapitular, brevemente, os traços fundamentais da interpretação de Estado presente nos escritos finais de Celso Furtado. Tal como nas partes dois e três desta pesquisa, foi possível abordar a “morfogênese” do Estado moderno à luz da análise furtadiana dos processos históricos deflagrados pela expansão internacional do capitalismo. Esse enfoque analítico permitiu, mais uma vez, desvelar a visão de Celso Furtado sobre a ação do Estado em diferentes estruturas sociais e econômicas. Na contramão das teses homogeneizantes, o autor demonstrou que a ação estatal não é uniforme no espaço, argumentando que ela assume formas diversas, tratando-se de país de economia desenvolvida ou subdesenvolvida. Para ele, o papel do Estado tende a ser mais complexo quando se trata de estruturas subdesenvolvidas, pois nestas o verdadeiro desenvolvimento exige uma mais ampla ação estatal para efetivar-se. Finalmente, é importante destacar que o autor continuou concebendo o Estado como fruto e cimento das estruturas sociais – *causa et effectus*, para usar

uma expressão do Capítulo 4 –, corroborando, assim, uma importante hipótese de pesquisa que permeou esta tese de doutoramento.

CONCLUSÕES

Após todo esse percurso, que permitiu desvelar e sistematizar o pensamento de Celso Furtado sobre Estado e planejamento nos diferentes períodos de sua trajetória intelectual, chegou-se ao ponto em que as principais conclusões devem ser retomadas, para uma síntese. Não é nossa pretensão reproduzir todas as conclusões da pesquisa, as quais já foram organizadas no final de cada capítulo da tese. A proposta é *reconstruir* nos parágrafos que seguem o **movimento interpretativo** em torno da temática Estado e planejamento na obra de Celso Furtado – desde os escritos de juventude do autor, preparados ainda na década de 1940, até os seus últimos trabalhos, publicados nos albores do século XXI. Esse esforço de síntese visa demonstrar que o sistema de pensamento furtadiano contempla uma explicação de Estado, mas que não chega a formar um corpo teórico explícito, permanecendo como um aspecto oculto na vasta e profícua obra do autor.

Antes de abordar os detalhes desse movimento interpretativo, convém, contudo, explicitar as bases teóricas e as correntes de pensamento que estruturam o sistema teórico-analítico e o projeto nacional-desenvolvimentista de Celso Furtado, em especial, aquelas que, direta ou indiretamente, contribuíram para moldar sua maneira de pensar a função do Estado e do planejamento nas sociedades e economias capitalistas, tanto desenvolvidas quanto subdesenvolvidas. Ao longo desta pesquisa, demonstramos que o autor, em seu esforço autônomo de teorização, com vistas a deslindar as razões do atraso econômico brasileiro e latino-americano, serviu-se de uma profusão de ideias, coordenando e assimilando, criativamente, as mais diversas correntes de pensamento, dentro de uma lógica transdisciplinar, que atravessa todos os seus escritos.

Conforme ressaltamos no primeiro capítulo, a formação intelectual de Celso Furtado deu-se sob uma tríplice influência: o positivismo, o marxismo e a sociologia norte-americana. À essas influências primárias, assimiladas precocemente, durante o curso secundário, ou seja, ainda na década de 1930, adicionou-se uma miríade de correntes de pensamento, elencadas a seguir:

- a) a sociologia do conhecimento de Karl Mannheim, que permitiu a Celso Furtado ligar a atividade intelectual criadora à história, percebendo, então, que *pensamento e ação* são elementos indissociáveis;
- b) a teoria sociológica alemã, com destaque para a obra de Alfred Weber, Ferdinand Tönnies, Georg Simmel, Hans Freyer, Max Scheler e Max Weber;

- c) a história econômica de Antônio Sérgio, Camille Sée, Henri Pirenne e Werner Sombart, que mostrou para Celso Furtado a importância da Economia para melhor compreender a História;
- d) a teoria geral da administração, em especial, o pensamento de Henri Fayol, Frederick Taylor e William Willoughby, que revelou para Celso Furtado a importância do planejamento como técnica para a ação racional;
- e) a noção de planejamento democrático de Karl Mannheim, através da qual Celso Furtado pôde perceber que é possível atuar racionalmente sobre a História;
- f) a economia clássica, especialmente em sua vertente ricardiana;
- g) a economia política de François Perroux, cujo aparato conceitual, baseado nas noções de poder/dominação, estrutura, hierarquia e decisão, exerceu forte influência sobre Celso Furtado, condicionando, inclusive, sua maneira de apreender a importância do Estado como agente promotor do desenvolvimento capitalista;
- h) a macroeconomia de Keynes, que, ao restabelecer a primazia do político sobre o econômico, valorizando os centros de decisão a nível nacional, demonstrou que o processo econômico capitalista não pode operar sem um certo grau de centralização de decisões, e que o desenvolvimento, no fundo, é fruto de uma ação política deliberada;
- i) o pensamento de Karl Marx, em especial, sua macroeconomia, que era pioneira e permitia olhar a sociedade como um todo, ou seja, globalmente;
- j) a teoria do desenvolvimento econômico de Schumpeter, em particular, a ênfase na centralidade do progresso técnico na dinâmica da economia capitalista;
- k) o pensamento de Raúl Prebisch e da CEPAL, cuja ênfase nas reformas estruturais e na necessidade de programação do desenvolvimento veio reforçar a ideia de que não pode haver desenvolvimento autêntico sem a ação efetiva do Estado;
- l) a noção de sistema de forças produtivas de Friedrich List, que marcou forte presença no aparato teórico-conceitual furtadiano, permitindo ao autor criar o importante conceito de *sistema econômico nacional*, o qual concebe as atividades produtivas como um processo social e não como a adição de elementos discretos;

- m) os aportes teóricos dos economistas de Cambridge, incluindo as ideias de James Meade, Joan Robinson, Nicholas Kaldor, Piero Sraffa e Richard Kahn, as quais possibilitaram a Celso Furtado conferir certas coisas, dar maior precisão à sua linguagem, ser mais rigoroso na análise econômica e, sobretudo, entrar em contato com as pesquisas sobre modelos dinâmicos de crescimento econômico e distribuição de renda;
- n) a economia do desenvolvimento de Albert Hirschman, Arthur Lewis, Gunnar Myrdal, Paul Rosenstein-Rodan e Ragnar Nurkse;
- o) as contribuições de Stephen Hymer e Maurice Byé, que revelaram para Celso Furtado a problemática da transnacionalização do capitalismo;
- p) e um conjunto de pensadores econômicos, que de uma ou outra forma exerceu alguma influência sobre o esquema teórico-analítico de Celso Furtado, incluindo as contribuições de Amartya Sen, Charles Kindleberger, Jan Tinbergen, Melville Herskovits, Mihail Manoilescu, Paul Baran, Robert Triffin, Simon Kuznets, Theodore Schultz, Wassily Leontieff, Walt Whitman Rostow, entre outros.

Além das influências intelectuais, outro ponto merece destaque, a saber, o caminho percorrido pelo intelectual brasileiro até a descoberta do Estado como agente fundamental do processo de mudança social. Como foi visto, esse caminho ganhou forma no terceiro ano do curso universitário, quando o jovem paraibano se interessou por teoria organizacional. O fascínio por problemas administrativo-organizacionais levou-o a frequentar a literatura especializada sobre administração, incluindo fordismo, taylorismo e organização racional do trabalho. A partir dessa literatura, o autor chegou ao *planejamento*, visto como um importante instrumento orientador de toda ação de empresa ou de governo. Foi neste contexto que ele derivou o princípio fundamental segundo o qual não existe nenhuma ação possível sem planejamento. Vê-se, pois, que Furtado chegou à ideia de planejamento através da ciência da administração, a qual conduziu-o a uma concepção de planejamento estritamente operacional, tecnicista.

Essa primeira concepção de planejamento, estreitamente vinculada aos princípios administrativo-organizacionais, e, por essa razão, restrita aos planos operacional e tecnicista, beneficiou-se das contribuições de Karl Mannheim à teoria da planificação democrática. Através das ideias mannheimianas, Furtado pôde aproximar-se da cultura humanística, percebendo que o planejamento não decorre apenas de uma boa estratégia, como ensinavam os princípios de organização e de administração, devendo, outrossim, ancorar-se num sistema de

valores, para ser democrático. A partir desse momento, cristalizou-se no pensamento furtadiano a noção de planejamento enquanto *técnica social*, que permitiria disciplinar a ação e introduzir racionalidade na coisa pública, elevando, deste modo, o nível de eficácia das decisões que comandam complexos processos sociais. Em consequência, o planejamento transformou-se em um instrumento de ação reformadora, orientado para a reconstrução estrutural, condição básica para a edificação de uma nova sociedade, democrática em sua totalidade. O planejamento passou, então, a ser vinculado à ideia de ação transformadora, o que, nos escritos posteriores de Celso Furtado, significará uma ação voltada à transformação de estruturas, condição *sine qua non* para se franquear a barreira do subdesenvolvimento. O que importa observar é que essa visão de planejamento, forjada sob a influência do criador da sociologia do conhecimento, revelou para o pensador brasileiro a importância da ação estatal no processo de reconstrução social. Assim, conclui-se que foi pela via do planejamento que o autor chegou à ideia de *Estado-interventor*, visto como agente fundamental do processo de desenvolvimento. Em suma, o planejamento revelou para ele a importância da ação organizada e coordenada do Estado, instituição que, na economia capitalista, congrega os centros de decisão mais importantes.

As observações anteriores nos conduzem aos **escritos de juventude** – 1944-1948 –, os quais permitiram derivar uma primeira concepção de Estado – *concepção originária* – que apresenta o Estado como uma organização política, cujas forças encontram-se coordenadas e orientadas com vistas a promover a transformação social. De forma mais precisa, tal concepção retrata o Estado como um conjunto de elementos operando com unidade de ação e com o mesmo propósito, tendo como *fim* a promoção do bem-estar social. Nesse sentido, ressalta-se que “unidade de ação” e “propósito comum” presumem ações coordenadas, que, por seu lado, requerem o planejamento. Fica, pois, evidente, já nos escritos iniciais do autor, a necessidade da presença constitutiva do Estado e do planejamento para estruturar estratégias concretas de desenvolvimento. Isso significa que, para haver mudança estrutural e transformação social – ou reconstrução social, em termos mannheimianos –, é necessário que o planejamento se dê por ação do Estado, entendido, aqui, como agente da transformação social por meio do planejamento. Cabe, pois, concluir que o Estado foi concebido, originariamente, como o planejamento não privado em ação.

Essa forma de conceber o Estado, visto enquanto agente da transformação social via planejamento, é, por si só, suficiente para justificar a ênfase conferida pelo autor ao conceito de planejamento, ao passo em que a discussão teórico-conceitual sobre o Estado está praticamente ausente. Nos escritos de juventude, conforme demonstramos no segundo capítulo, o autor não manifestou nenhuma preocupação em explorar o processo histórico-social de formação do

Estado, nem mesmo interesse em discutir teoricamente sua ação concreta, seja no tempo ou no espaço. A ênfase recaiu sobre o instrumento de ação, que é o planejamento. Essa constitui, sem dúvida, a essência da chamada *concepção originária*, a qual reflete a influência da literatura referente aos problemas administrativos e organizacionais sobre o sistema de pensamento furtadiano. Deduz-se daí que o Estado foi pensado, originariamente, sob as perspectivas instrumental e funcional-pragmática, sendo incomum qualquer aprofundamento teórico-conceitual. Prevaleceu, portanto, o ponto de vista do administrador público e a perspectiva das ciências administrativas.

A *concepção originária* também permeia os textos publicados durante o **interregno cepalino** – 1949-1958. Em linha com os escritos de juventude, o Estado foi retratado como agente da transformação social e da construção nacional, que encontra na técnica de planejamento seu principal instrumento de ação. Em outras palavras, a ênfase do autor incidiu, mais uma vez, sobre a *ação* do Estado no processo de transformação social. Nesse sentido, é lícito dizer que o Estado se apresenta como uma *presença-ausente* nos escritos da década dos 50, isto é, constitui um elemento sempre reivindicado pelo autor, ocupando posição de destaque em suas reflexões, mas que não chega a transformar-se em objeto de investigação teórico-conceitual, prevalecendo, por conseguinte, as perspectivas instrumental e funcional-pragmática. A ausência de discussão teórico-conceitual não deve, porém, ser vista como uma falha ou inconsistência do esquema teórico-analítico furtadiano, nem fruto de alheamento ou omissão por parte do autor. Tudo sugere, ao contrário, que essa ausência está coerentemente relacionada com os seus propósitos de intelectual reformista e homem público a serviço da ação e da nação.

Para os propósitos do autor, os quais podem ser condensados no desejo de encontrar caminhos de acesso ao verdadeiro desenvolvimento, a discussão teórico-conceitual de Estado, pelo menos nos escritos até aqui mencionados, demonstrou-se completamente desnecessária, despossuída de qualquer utilidade, sendo suficiente limitar-se à análise das funções a serem desempenhadas pelo Estado no processo de mudança social. Isso explica o porquê de os escritos do interregno cepalino terem se voltado, exclusivamente, ao exame da ação estatal no processo econômico capitalista. Nesses escritos, o objetivo do autor nunca foi o de conceber teoricamente o Estado, mas apenas inseri-lo na discussão como elemento indispensável na busca pelo desenvolvimento econômico. Essa orientação justifica, de resto, o esforço do economista brasileiro para avançar na compreensão da natureza da técnica de programação, que é o instrumento à disposição do Estado na luta contra a armadilha histórica do subdesenvolvimento.

Neste particular, os trabalhos publicados no interregno cepalino apresentam, sem dúvida, um verdadeiro avanço no que se refere à conceituação de planejamento.

Nos escritos do interregno cepalino, o autor decretou o fim do *laissez-faire* em matéria de desenvolvimento, esforçando-se para demonstrar a necessidade de ação econômica planejada, em particular nas chamadas economias subdesenvolvidas. Há nesses escritos um esforço incansável no sentido de combater a tese de que o “espírito de iniciativa” e as “forças dinâmicas da sociedade liberal” são suficientes para desencadear o verdadeiro processo de desenvolvimento. Ou seja, o autor rejeita a ideia de desenvolvimento espontâneo, e passa a argumentar que não pode haver verdadeiro desenvolvimento sem algum grau de controle, orientação e coordenação do processo econômico. Em outras palavras, convém concluir que o verdadeiro desenvolvimento, não tendo nada de espontâneo, exige que se determine critérios e que se defina escalas de prioridades; que se estabeleça ações orientadoras e coordenadoras sobre o processo econômico; que se execute ações disciplinadoras sobre o conjunto dos investimentos; e que se tenha um mínimo de controle sobre as macrodecisões, as quais são responsáveis pelos destinos da nação. Vê-se, então, que o objetivo do autor, ao preparar os textos do interregno cepalino, foi explicitar a importância da *ação estatal* na luta pelo desenvolvimento, e não o de tecer explicações acerca das origens, estrutura e evolução do Estado.

Do que vimos de dizer no parágrafo anterior, infere-se uma certa visão do desenvolvimento – a do desenvolvimento programado –, fruto da *vontade política*, e não algo que acontece espontaneamente, ao sabor dos mecanismos de mercado. Em clara oposição com a visão do desenvolvimento espontâneo, o autor defendeu que somente a ação consciente e deliberada do Estado poderá levar adiante o verdadeiro processo de desenvolvimento. Com efeito, argumenta-se que não pode haver desenvolvimento capitalista nacional sem a gestão do Estado, e que o processo de desenvolvimento só pode efetivar-se através de um esforço de planejamento global da economia. Não é demais repetir e insistir que, em todo esse processo, o Estado assume o papel de protagonista: além de prestador de serviços à população, ele é visto como dispositivo de ação para a transformação das estruturas econômicas, em especial, daquelas que inibem a dinâmica social. Em resumo, tem-se que a ação estatal, orientadora e coordenadora do processo econômico e corretora das estruturas econômicas, é condição *sine qua non* tanto para a promoção do desenvolvimento quanto para a luta contra o círculo vicioso do subdesenvolvimento. Percebe-se, pois, que um dos propósitos do autor, ao escrever os trabalhos publicados no interregno cepalino, foi, justamente, chamar a atenção para o papel indispensável do Estado no processo de desenvolvimento capitalista nacional.

A chamada *concepção originária de Estado*, formulada nos escritos de juventude e reproduzida nos trabalhos do interregno cepalino, foi superada pelo autor nos escritos do **interlúdio nordestino** – 1959-1964. Esses escritos representam, sem dúvida, verdadeira descontinuidade com respeito às ideias anteriores, uma vez que o autor logrou ir além das perspectivas instrumental e funcional-pragmática de Estado, avançando além do que, tradicionalmente, apresentou em termos de aprofundamentos teórico-conceituais. Nesses escritos, pela primeira vez, o autor deixou de conceber o Estado *apenas* como sujeito promotor do desenvolvimento econômico, passando a apreendê-lo, também, como *produto e/ou resultado* da interação dialética entre o desenvolvimento das bases materiais e o consequente ajustamento dos aspectos não materiais da cultura. Isso mostra que, nos escritos do interlúdio nordestino, o autor foi além da simples descrição da *ação estatal* na promoção do desenvolvimento, reunindo um conjunto de elementos e uma série de formulações teórico-conceituais que permitiram extrair uma explicação de Estado. Este, por conseguinte, deixou de ser visto *apenas* como um “agente externo”, que sempre é reivindicado para intervir na realidade social com o propósito de modificá-la, mas que jamais se transformava em objeto de estudo, permanecendo, então, como um elemento oculto e/ou ausente.

Posto isso, ressalta-se que o Estado passou a ser concebido, simultaneamente, como *causa e efeito* do processo de mudança social. O Estado, além de importante agente promotor do desenvolvimento capitalista nacional – *causa* –, é, principalmente, a resultante de processos específicos de cada experiência histórica de desenvolvimento – *efeito* –, e, em virtude disso, são esses processos históricos específicos, que têm suas raízes na expansão internacional do capitalismo industrial, que constituem o centro da análise de Celso Furtado. Essa conclusão é importante, pois mostra que, em Celso Furtado, o Estado é visto como *parte* da sociedade e, ao mesmo tempo, *expressão* dessa mesma sociedade. Ou seja, verifica-se que, para o autor brasileiro, o Estado é, simultaneamente, *fruto e cimento* das estruturas sociais e econômicas. Assim, pode-se concluir que, ao contrário do que argumentam alguns de seus intérpretes, Celso Furtado logrou ir além do “olhar dos economistas”, abandonando, portanto, a visão do Estado como um *deus ex machina* pairando acima da sociedade.

A leitura sistemática dos escritos do interlúdio nordestino, empreendida na segunda parte desta tese, permitiu desvelar e sistematizar a ideia segundo a qual as distintas conformações ou feições ou configurações do Estado moderno são, principalmente, a *resultante* da forma como se deu a expansão do núcleo industrial originário, expansão essa que engendrou um conjunto diverso de forças e formas sociais, além de complexos processos históricos, os quais podem ser resumidos na dicotomia centro-periferia. Assim – e aqui reside

uma importante conclusão desta pesquisa —, são essas forças e formas sociais e esses processos históricos, plasmados a partir do contato daquele poderoso núcleo com culturas bem distintas daquela em que se afirmou originalmente, vale dizer, com regiões dotadas de velhas estruturas sociais e com sistemas econômicos seculares de variados tipos, que constituíram o fulcro da análise e/ou preocupação do autor, e não o Estado, considerado *resultado/produto* daquelas forças e processos. Tem-se, portanto, que é para esta análise que temos de direcionar os nossos esforços de pesquisa, caso queiramos reunir os elementos necessários para explicitar a interpretação de Estado presente no sistema de pensamento furtadiano. Por esse meio, evita-se pensar o Estado como algo que possa ser entendido e explicado por si mesmo, isolado de todo o contexto social e econômico do qual ele é resultado.

A conclusão anterior nos remete, outra vez, à noção de Estado como uma *presença-ausente* no pensamento de Celso Furtado. Não se trata, porém, de ausência de aprofundamentos teórico-conceituais, conforme preconizado mais acima. A noção de presença-ausente é, aqui, reivindicada para sinalizar a existência de uma explicação de Estado nos escritos do autor, mas que não chega a formar um corpo teórico explícito, permanecendo, na maior parte das vezes, como um aspecto oculto na sua vasta e profícua obra. O que fizemos para explicitá-la foi esquadriñar cuidadosamente as análises do autor sobre o processo histórico de formação das economias capitalistas desenvolvidas e subdesenvolvidas. Dessa forma, foi possível demonstrar que há uma explicação, mas esta encontra-se profundamente enraizada no sistema de pensamento do autor, exigindo do pesquisador uma leitura atenta e meticulosa das passagens relativas a teorização acerca das diferentes forças e formas sociais, além de complexos processos históricos, engendrados pela expansão internacional do capitalismo industrial. É importante observar que essa explicação traz importantes formulações que permitem compreender as diversas formas e/ou configurações assumidas pelo Estado em face de diferentes estruturas sociais e econômicas, além de formulações sobre as funções e os métodos de intervenção à disposição do Estado, tanto nas economias desenvolvidas quanto nas subdesenvolvidas, ou seja, formulações que permitem apreender a ação estatal em diferentes formações sociais e econômicas.

Como foi visto, o autor defende que, para desempenhar o papel de promotor do desenvolvimento econômico, o Estado terá de adotar métodos diversos, conforme se trate de país de economia desenvolvida ou subdesenvolvida. A partir desse argumento, foi possível deduzir o princípio de que diferentes estruturas econômicas, tais como as desenvolvidas e subdesenvolvidas, exigem, para desenvolver-se efetivamente, ações específicas do Estado, isto é, políticas de desenvolvimento próprias, portanto, coerentes com as especificidades de cada

região ou país. Esse princípio emergiu como corolário da teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado. Ademais – e essa é outra conclusão fundamental –, foi possível mostrar que o próprio Estado assume formas diversas, tratando-se de estruturas econômicas desenvolvidas ou subdesenvolvidas. Se se admite que o Estado é principalmente a *resultante* do processo de interação dialética entre a estrutura econômica e a estrutura social – isto é, entre as esferas material e não material do sistema de cultura –, e, além disso, que o referido processo difere consideravelmente conforme se trate de países desenvolvidos ou subdesenvolvidos, explica-se, então, a diversidade de formas que o Estado tende a assumir em diferentes estruturas econômicas e sociais.

Nesse aspecto, pode-se afirmar, sem qualquer dúvida, que o Estado, em razão dos diferentes processos históricos deflagrados a partir da propagação do capitalismo industrial, conheceu uma evolução diversa, desempenhando papéis qualitativamente distintos, a depender do tipo de estrutura social e econômica que emergiu e continua sendo reforçado pela permanente difusão e renovação do núcleo industrial originário, que, na atual fase do capitalismo, é formado pelo “clube restrito das nações desenvolvidas”. Além disso, o autor alega, ainda que nem sempre de forma explícita, que existem razões para crer que o papel do Estado tende a ser mais complexo quando se trata de estruturas subdesenvolvidas, pois nestas o verdadeiro desenvolvimento exige uma mais ampla ação do Estado, que tende a assumir um caráter *sui generis*. Fica, pois, evidente que a ação do Estado não é homogênea no espaço, assumindo, ao contrário disso, formas diversas, tratando-se de país de economia desenvolvida ou subdesenvolvida.

É importante ressaltar que a explicação anterior está presente não só nos escritos do interlúdio nordestino, mas é recorrente no pensamento de Furtado, encontrada em outros escritos seus, incluindo os **escritos de maturidade** – 1965-1980. Tais escritos revelaram uma preocupação constante do autor com respeito à evolução estrutural do sistema econômico capitalista na fase de predomínio das grandes empresas de ação transnacional. A análise da evolução histórico-estrutural do capitalismo no pós-guerra constitui, sem lugar a dúvida, uma característica comum a todos os textos de Celso Furtado publicados durante a chamada “fase filosófica”. Nesses textos, o autor examina tanto a gênese e a natureza da grande empresa transnacional quanto as consequências da penetração desse novo tipo de organização nas economias e sociedades subdesenvolvidas. Isso, porém, não significa que o autor abandona a perspectiva que elege o Estado como *causa* e *efeito* do processo de mudança social. Apenas indica uma mudança de ênfase, ou seja, mostra que a preocupação do autor recaiu sobre outra problemática, cujo tratamento teórico e empírico tornou-se mais premente para a compreensão

dos problemas específicos que assolam as economias subdesenvolvidas na época contemporânea.

Uma prova disso é a análise da ação estatal em face de diferentes estruturas econômicas e sociais, presente nos escritos do período 1965-1980. Novamente, o autor defende que, para desempenhar o papel de indutor do desenvolvimento econômico, o Estado terá de adotar métodos diversos, conforme se trate de país de economia desenvolvida ou subdesenvolvida. Assim, em conformidade com os trabalhos do interlúdio nordestino, o pensador social brasileiro recorreu ao princípio segundo o qual diferentes estruturas econômicas e sociais exigem, para desenvolver-se efetivamente, ações específicas do Estado. Além disso, o autor reproduz a ideia de que o próprio Estado assume formas diversas, tratando-se de estruturas econômicas desenvolvidas ou subdesenvolvidas. Conclui-se daí que os escritos de maturidade evidenciaram verdadeira continuidade na forma como o autor vinha apreendendo o papel do Estado e do planejamento nas economias e sociedades capitalistas, não obstante o processo de transnacionalização do capitalismo, que tendeu a frustrar cada vez mais a eficácia da autonomia dos centros internos de decisão.

Ao examinar os efeitos da penetração do capital transnacional no contexto das estruturas subdesenvolvidas – tônica que permeia todos os escritos de maturidade –, o autor fez referência, implícita e explicitamente, a vários elementos que permitiram, uma vez mais, evidenciar a importância do Estado e a necessidade das técnicas de planejamento econômico na busca pelo verdadeiro desenvolvimento. Fica, pois, evidente a insistência do autor no discurso de que somente a ação consciente e deliberada de órgãos centrais de decisão poderá levar adiante o processo de desenvolvimento econômico. Nos escritos de maturidade, o autor atribuiu ao Estado um papel ainda mais fundamental como centro orientador e controlador dos processos econômicos, haja vista o aprofundamento da linha divisória entre desenvolvimento e subdesenvolvimento, observado durante o processo de transnacionalização do capitalismo. Ao sistematizar os traços característicos do chamado capitalismo pós-nacional, o autor demonstrou que o processo de transnacionalização do capital limitou ainda mais o acesso dos países periféricos ao “clubes restrito de economias desenvolvidas”. Em várias passagens, foi possível verificar a emergência de novos obstáculos à superação da barreira do subdesenvolvimento, deixando claro que a luta pelo desenvolvimento pressupõe uma ação estatal planejada ainda mais ampla e sofisticada.

Nesse sentido, a mensagem do autor é bastante clara, a saber: não pode haver verdadeiro desenvolvimento nos marcos do *laissez-faire*, pois este apenas contribui para perpetuar a armadilha histórica do subdesenvolvimento e para aprofundar o fosso que separa o

centro da periferia do sistema capitalista. No contexto da transnacionalização do capital, torna-se ainda mais necessário fortalecer os centros internos de decisão representados pelo Estado nacional, com vistas a criar alguma forma de resistência contra forças que operam planetariamente no sentido de desarticulação do sistema econômico, ameaçando a própria unidade nacional. Assim, o que importa frisar é que o autor conservou certo otimismo quanto à capacidade do Estado em acicatar, por meio de técnicas de planejamento, o verdadeiro processo de desenvolvimento. E o mais importante é que essa insistência na capacidade do Estado em promover o desenvolvimento manteve-se mesmo diante do diagnóstico de perda de autonomia dos centros decisórios nacionais. Ressalta dessas observações a centralidade e onipresença do Estado e do planejamento nos escritos de maturidade do autor, ainda que a tônica tenha sido outra, como já se registrou.

Em síntese, nos escritos de maturidade, Celso Furtado logrou constatar o estreitamento do campo de ação do Estado nacional, além de diagnosticar a agravação dos obstáculos à superação do subdesenvolvimento, obstáculos que aparentam cada vez mais intransponíveis. Não obstante – e aqui reside mais uma importante conclusão da pesquisa –, o autor permaneceu sempre confiante na capacidade do Estado em promover a superação da barreira de obstáculos que se antepõe ao desenvolvimento dos subsistemas periféricos. Nesses escritos, o autor insistiu, reiteradamente, na necessidade (e possibilidade) de revalorizar e/ou recuperar o Estado como centro coordenador das decisões econômicas estratégicas, para transformar a articulação transnacional, nos países subdesenvolvidos, em efetivo instrumento do desenvolvimento. Parece, pois, que a perda de autonomia do Estado nacional não é percebida pelo autor como um processo irreversível e/ou definitivo. Só se compreende esse argumento quando se tem em conta que o autor jamais aceitou a ideia de ‘necessidade histórica com sentido imanente’, uma vez que percebia o histórico como um processo aberto, contingente e marcado por discontinuidades.

As conclusões anteriores repercutiram nos **escritos finais** de Celso Furtado – 1981-2004 –, os quais trazem uma obstinada defesa da necessidade de ganhar poder de comando sobre os centros internos de decisão. Conforme visto na última parte desta tese, o autor não desiste nunca da ideia da necessidade e possibilidade de (*re*)valorizar e recuperar o Estado nacional como centro autônomo de decisões fundamental no sistema capitalista, não obstante o processo de dismantelamento dos sistemas decisórios nacionais, causado pela emergência das estruturas de poder transnacionais, as quais estão orientadas para a mundialização dos circuitos de decisões. Assim, afirma-se que o autor não perdeu a fé na possibilidade de criar e fortalecer centros endógenos de decisão, capazes de disciplinar o capital transnacional, submetendo-o a

uma racionalidade substantiva que leve em consideração os interesses da sociedade nacional. Para ele – e este é um ponto fundamental –, o fortalecimento dos mecanismos nacionais de regulação e coordenação apresenta-se como um caminho de resistência ante as forças que operam planetariamente no sentido de desarticulação dos sistemas econômicos nacionais.

Observa-se, portanto, que, em pleno vigor da chamada globalização e em plena hegemonia do pensamento neoliberal, o autor continuou acreditando na viabilidade do *capitalismo regulado*, mas, ressalta-se, não qualquer tipo de capitalismo. Segundo os seus escritos finais, já não é possível continuar reproduzindo os traços característicos do capitalismo herdado dos últimos dois séculos. Nesse discurso, o autor desvela um novo desafio, qual seja, o de alterar o curso da civilização criada pela revolução industrial. É por esse caminho que ele retoma a discussão sobre Estado e planejamento, mas, agora, o faz a partir de uma reflexão sobre o estilo de desenvolvimento e o formato que deverá assumir o próprio capitalismo, reflexão que o leva a valorizar ainda mais o papel do Estado e das técnicas de planejamento, para enfrentar os desafios trazidos pelo processo de globalização. Seus últimos estudos evidenciam, assim, os limites do padrão de desenvolvimento capitalista baseado na assimilação, por uma pequena minoria da humanidade, dos padrões de vida engendrados pelos países que lideraram o processo de industrialização, e apontam para a necessidade de reorientação desse padrão de desenvolvimento. Em outras palavras, o autor explicita o caráter não sustentável e antissocial do modelo de desenvolvimento inerente à civilização industrial, modelo esse altamente concentrador de riqueza em benefício de uma minoria.

Vê-se, pois, que Furtado radicaliza a crítica aos fundamentos da civilização industrial, denunciando o caráter elitista, insustentável e antissocial do modelo de desenvolvimento que deriva seu dinamismo da reprodução da cultura material do capitalismo mais avançado, privando parcela importante da população dos meios de vida essenciais. Após revelar a verdadeira natureza do padrão de desenvolvimento criado pelo capitalismo industrial, o intelectual brasileiro propõe uma mudança radical rumo a um modelo que seja ecologicamente sustentável, socialmente justo e politicamente democrático. Neste ponto, cumpre observar que esse conjunto de mudanças estruturais não se viabilizará ao sabor dos mecanismos de mercado, exigindo, ao contrário disso, uma mais ampla e sofisticada ação estatal. Em outros termos, tem-se que a busca pelo verdadeiro desenvolvimento deve abandonar o desejo de reproduzir o simples processo de modernização, o que impõe a adoção de uma nova concepção de desenvolvimento, que incorpore necessariamente a preocupação com a dimensão social e com a exaustão dos recursos naturais não renováveis do planeta. O verdadeiro desenvolvimento, portanto, não é a simples cópia do padrão de vida dos países centrais; ele tem que ser inventado

no próprio país a partir das aspirações de seu povo, mediante a incorporação da questão ecológica e com base no patrimônio histórico-cultural que cimenta a identidade nacional, ou não existirá. Emerge daí um novo e ciclópico desafio ao planejamento estatal, exigindo, inclusive, uma mais ampla e efetiva ação do poder público. Reafirma-se, uma vez mais, a necessidade do Estado na orientação/promoção do processo de mudança social.

A crítica apresentada pelo autor não foi direcionada apenas ao estilo de desenvolvimento em vigor na periferia do sistema capitalista. Nos seus últimos trabalhos, o autor sustenta a tese de que não apenas a periferia tomou a direção errada em termos de desenvolvimento, ao buscar reproduzir mimeticamente os padrões de consumo do centro, mas os próprios países centrais, que dominam o progresso tecnológico, também parecem haver tomado uma trajetória de desenvolvimento que vem cobrando uma enorme fatura, notadamente social e ecológica. O desafio que se coloca, então, é o de encontrar um novo caminho, ou seja, uma via alternativa à civilização consumista, capitaneada pelas empresas transnacionais. Em síntese, não apenas a periferia é chamada a modificar o estilo de desenvolvimento, mas o conjunto do sistema capitalista. Nesse contexto, o que o autor propõe é alterar o curso da civilização industrial por meio de *reformas* das próprias bases que dão sustentação ao capitalismo.

Ao refletir sobre o novo modelo de desenvolvimento, o autor é ainda mais enfático quanto à importância do Estado, e da necessidade do planejamento, para reorientar o curso dos acontecimentos e ativar as potencialidades criativas da sociedade, meios necessários para romper com o quadro de dependência cultural, e, conseqüentemente, com a lógica perversa do subdesenvolvimento. Observa-se que, mais uma vez, o Estado é reivindicado como o instrumento privilegiado para enfrentar os problemas estruturais, não no sentido de reproduzir o estilo de vida dos países centrais, mas no de trilhar caminhos alternativos, construídos a partir das prioridades definidas pela própria coletividade, vale dizer, construídos ‘desde dentro’. Esse desenvolvimento, gerado de maneira *endógena* – ‘desde dentro’ –, requer *criatividade política*. Em suma, temos que a superação do subdesenvolvimento só é factível no âmbito de um *projeto nacional*, pensado ‘desde dentro’, devendo apoiar-se numa verdadeira política nacional de desenvolvimento, capaz de engendrar um novo estilo de desenvolvimento.

Para tanto, é imprescindível um exercício permanente de *imaginação* e *criatividade política*, no sentido de reforçar e reestruturar o Estado, capacitando-o para responder ao novo e ciclópico desafio que é o de conduzir o processo de desenvolvimento no contexto do capitalismo global. Trata-se da necessidade de um movimento político-criativo que fortaleça os vínculos de solidariedade histórica, para preservar a identidade cultural e a unidade política,

evitando, assim, o processo de fragmentação da unidade nacional. Isso significa que a política de desenvolvimento deve contemplar, também, uma política cultural, não para fomentar o consumo de bens culturais importados, mas para liberar as forças criativas da sociedade, ou melhor, para abrir espaço para que essas forças floresçam. Todas essas transformações pressupõem, evidentemente, a *reciclagem* do próprio aparelho estatal, que deverá reestruturar-se e ajustar-se – *acomodar-se* – às mudanças estruturais trazidas pelo processo de globalização produtiva e financeira. Cumpre observar que, sem esse esforço de reestruturação e renovação do Estado, dificilmente esta instituição estará em condições de assumir o grande desafio de promover o verdadeiro desenvolvimento no quadro histórico do capitalismo global.

As considerações que vimos de fazer põem a claro que o autor, ao escrever seus últimos textos, reivindica uma ação estatal ainda mais ampla e sofisticada, no sentido de criar resistência às forças desmanteladoras que operam no contexto da globalização. Essa ação estatal também é reivindicada para encontrar novos caminhos de desenvolvimento, alternativos ao modelo engendrado pela civilização industrial. Além disso, deve-se ter em conta que o autor conservou sua crença nas possibilidades do planejamento como instrumento à disposição do Estado para viabilizar o verdadeiro desenvolvimento. Fiel às suas ideias anteriores, Celso Furtado obstina em apresentar o planejamento como instrumento primordial do Estado na superação do subdesenvolvimento. A leitura dos escritos finais leva-nos a perceber, portanto, que ainda há espaço para a ação estatal assentada em efetivo planejamento na luta pelo verdadeiro desenvolvimento, não obstante vivermos em um mundo dominado por grupos transnacionais que fundam seu poder no controle da tecnologia, da informação e do capital financeiro. Como se vem insistindo, isso mostra que o autor se manteve convicto quanto ao papel estratégico do Estado como agente promotor do desenvolvimento nacional. Em síntese, o economista brasileiro deixou claro, nos escritos finais, que a política nacional de desenvolvimento é ainda mais necessária no contexto do capitalismo global, não constituindo nenhum anacronismo, obsolescência ou retrocesso defendê-la e reivindicá-la.

REFERÊNCIAS

As referências bibliográficas encontram-se organizadas em dois blocos. O primeiro traz os textos de Celso Furtado utilizados nesta pesquisa. A data entre colchetes indica o ano da primeira edição do texto. Essa data também mostra o ano das entrevistas concedidas por Celso Furtado a várias personalidades, além do ano das inúmeras conferências pronunciadas pelo autor. Em seguida, na própria referência, aparece a data da edição usada nesta tese de doutoramento, que pode ou não coincidir com a edição original. As referências acham-se dispostas por ordem cronológica de publicação, considerando a data da edição usada neste estudo. O segundo bloco, por sua vez, refere-se à bibliografia geral utilizada ao longo deste trabalho.

BIBLIOGRAFIA DE CELSO FURTADO

FURTADO, Celso. Jean Marchal – “*Le mécanisme des prix*” [1948]. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 174-177, dez. 1948.

_____. Prof. Dr. Richard Lewinsohn – “*Trusts y carteles, sus orígenes y influencia en la economía mundial*” [1949]. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 103-106, mar. 1949.

_____. Formação de capital e desenvolvimento econômico [1952]. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 7-45, set. 1952.

_____. A programação do desenvolvimento econômico [1953]. **Revista do Conselho Nacional de Economia**, Rio de Janeiro, ano 2, n. 19-20, p. 11-15, nov./dez. 1953.

_____. **A economia brasileira**: contribuição à análise do seu desenvolvimento [1954]. Rio de Janeiro: A Noite, 1954a.

_____. A técnica do planejamento econômico [1954]. **Revista de Ciências Econômicas**, São Paulo, v. 11, n. 70, p. 3-13, mar. 1954b.

_____. A teoria do desenvolvimento na ciência econômica [1955]. **Revista de Ciências Econômicas**, São Paulo, v. 73, p. 23-45, 1955a.

_____. O desenvolvimento econômico: ensaio de interpretação histórico-analítica [1955]. **Econômica Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 3-23, jan./mar. 1955b.

_____. Resenha de “*Migration and economic growth*”, de Brinley Thomas [1955]. **Econômica Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 51-53, jan./mar. 1955c.

_____. Resenha de “*The theory of economic growth*”, de W. Arthur Lewis [1956]. **Econômica Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 51-52, jan./mar. 1956a.

_____. Setor privado e poupança [1956]. **Econômica Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 100-102, abr./jun. 1956b.

_____. Resenha de “*Papers and proceedings of the sixty-eighth anual meeting – American Economic Review*” [1956]. **Econômica Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 104-105, abr./jun. 1956c.

_____. Resenha de “*Solidaridad o desintegración*”, de Gunnar Myrdal [1956]. **Econômica Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 220-221, out./dez. 1956d.

_____. A análise marginalista e a teoria do subdesenvolvimento [1957]. In: **Contribuições à análise do desenvolvimento**: escritos em homenagem a Eugênio Gudín. Rio de Janeiro: Agir, 1957. p. 163-175.

_____. **Perspectiva da economia brasileira** [1958]. Rio de Janeiro: DASP, 1958a.

_____. Fundamentos da programação econômica [1958]. **Econômica Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1-2, p. 39-44, jan./jun. 1958b.

_____. Comentários sobre estudos do Professor Rosenstein-Rodan [1958]. **Econômica Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3-4, p. 119-125, jul./dez. 1958c.

_____. “*El desequilibrio externo en las economías subdesarrolladas*” [1958]. **El Trimestre Económico**, México, v. 25, n. 98, p. 232-239, abr./jun. 1958d.

_____. “*Ninguna política está justificada como no sea em virtud del desarrollo económico del país*” [1959]. **El Trimestre Económico**, México, v. 26, n. 101, p. 136-140, enero./marzo. 1959a. Entrevista concedida a Humberto Quadros.

_____. Resenha de “*The strategy of economic development*”, de Albert Hirschman [1959]. **Econômica Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1-2, p. 64-65, jul./dez. 1959b.

_____. **A Operação Nordeste** [1959]. Rio de Janeiro: ISEB, 1959c.

_____. Industrialização e inflação: análise do desenvolvimento recente do Brasil [1960]. **Econômica Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3-4, p. 74-91, jul./dez. 1960.

_____. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento** [1961]. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

_____. **Subdesenvolvimento e Estado democrático** [1962]. Recife: Codepe, 1962a.

_____. **A pré-revolução brasileira** [1962]. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962b.

_____. A Aliança para o Progresso e a realidade latino-americana [1963]. **Revista do Conselho Nacional de Economia**, Rio de Janeiro, ano 12, n. 1, p. 31-34, jan./fev. 1963.

_____. **Dialética do desenvolvimento** [1964]. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

_____. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina** [1966]. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

_____. “*La concentración del poder económico en los Estados Unidos y sus proyecciones en América Latina*” [1967]. **Estudios Internacionales**, Buenos Aires, v. 1, n. 3-4, p. 323-336, oct. 1967-marzo. 1968.

_____. **Um projeto para o Brasil** [1968]. 5. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1969.

_____. “*Dependencia externa y teoría económica*” [1971]. **El Trimestre Económico**, México, v. 38, n. 150, p. 335-349, abr./jun. 1971.

_____. **Análise do “modelo” brasileiro** [1972]. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

_____. **O mito do desenvolvimento econômico** [1974]. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. O capitalismo pós-nacional: uma interpretação da crise econômica atual [1975]. **Cadernos de Opinião**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 5-25, 1975a.

_____. “*El capitalismo posnacional: interpretación estructuralista de la crisis actual del capitalismo*” [1975]. **El Trimestre Económico**, México, v. 42, n. 168, p. 857-902, oct./dic. 1975b.

_____. “*Le capitalisme post-national: analyse des formes de pouvoir*” [1975]. **Esprit**, Paris, n. 445 (4), p. 483-512, avril 1975c.

_____. **Prefácio a nova economia política** [1976]. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

_____. **A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina** [1973]. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

_____. O desenvolvimento do ponto de vista interdisciplinar [1979]. **Ensaio de Opinião**, Rio de Janeiro: Paz e Terra, v. 10, p. 13-26, 1979.

_____. **Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar** [1980]. 2. ed. São Paulo: Nacional, 1981a.

_____. O Brasil não se desenvolveu, modernizou-se [1981]. In: MOTA, Lourenço Dantas (Coord.). **A história vivida**. São Paulo: O Estado de São Paulo, 1981b, p. 119-160. Entrevista concedida a Lourenço Dantas Mota, Brás José de Araújo, Frederico Branco e Antonio Carlos Pereira.

_____. **O Brasil pós-“milagre”** [1981]. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983a.

_____. **A nova dependência: dívida externa e monetarismo** [1982]. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983b.

_____. **Não à recessão e ao desemprego** [1983]. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983c.

_____. A crise da economia capitalista [1983]. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 5-13, abr./jun. 1983d.

_____. **Cultura e desenvolvimento em época de crise** [1984]. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

_____. É preciso criar poderes regionais [1985]. In: MOTA, Lourenço Dantas (Org.). **A Nova República: o nome e a coisa**. São Paulo: Brasiliense, 1985, p. 102-122. Entrevista concedida a Lourenço Dantas Mota.

_____. Prebisch [1986]. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 6, n. 3, p. 5-7, jul./set. 1986.

_____. **Transformação e crise na economia mundial** [1987]. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. A crise econômica contemporânea [1988]. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 5-13, jan./mar. 1988.

_____. **Brasil: a construção interrompida** [1992]. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992a.

_____. Celso Furtado [1992]. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 jul. 1992b. Caderno 6. Entrevista concedida a Amir Labaki e Gilson Schwartz.

_____. Globalização das estruturas econômicas e identidade nacional [1992]. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 6, 16, p. 55-64, set./dez. 1992c.
<https://doi.org/10.1590/S0103-40141992000300005>.

_____. Comentários de Celso Furtado [1991]. In: GAUDÊNCIO, Francisco de Sales; FORMIGA, Marcos (Coords.). **Era da esperança: teoria e política no pensamento de Celso Furtado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995a.

_____. O pensamento econômico latino-americano [1994]. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 41, p. 96-110, mar. 1995b. Entrevista concedida a Carlos Mallorquin.

_____. Celso Monteiro Furtado [1996]. In: BIDERMAN, Ciro; COZAC, Luis Felipe L.; REGO, José Marcio. **Conversas com Economistas Brasileiros**. São Paulo: Ed. 34, 1996. p. 61-87. Entrevista concedida aos autores do livro.

_____. **Obra Autobiográfica de Celso Furtado** [1997]. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. 3 v.

_____. De Nápoles a Paris. Contos da vida expedicionária [1946]. In: FREIRE D'AGUIAR, Rosa (Ed.). **Obra Autobiográfica de Celso Furtado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, t. I, 1997a. p. 17-86.

_____. A fantasia organizada [1985]. In: FREIRE D'AGUIAR, Rosa (Ed.). **Obra Autobiográfica de Celso Furtado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, t. I, 1997b. p. 87-367.

_____. A fantasia desfeita [1989]. In: FREIRE D'AGUIAR, Rosa (Ed.). **Obra Autobiográfica de Celso Furtado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, t. II, 1997. p. 27-312.

_____. Entre inconformismo e reformismo [1987]. In: FREIRE D'AGUIAR, Rosa (Ed.). **Obra Autobiográfica de Celso Furtado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, t. III, 1997a. p. 11-40.

_____. Os ares do mundo [1991]. In: FREIRE D'AGUIAR, Rosa (Ed.). **Obra Autobiográfica de Celso Furtado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, t. III, 1997b. p. 41-376.

_____. **Seca e poder: entrevista com Celso Furtado** [1998]. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998a. Entrevista concedida a Maria da Conceição Tavares, Manuel Correia de Andrade e Raimundo Rodrigues Pereira.

_____. Há risco de uma ingovernabilidade crescente [1998]. In: MINEIRO, Adhemar dos Santos; ELIAS, Luiz Antônio; BENJAMIN, César (Orgs.). **Visões da crise**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998b, p. 11-23.

_____. A lição de um mestre [1998]. In: URANI, André et al. **Lições de mestres: entrevistas sobre globalização e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Campus: ABDE, 1998c, p. 65-75. Entrevista concedida a revista Rumos do Desenvolvimento.

_____. A longa marcha da utopia [1997]. In: FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999a. cap. 1, p. 9-23.

_____. **O capitalismo global** [1998]. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999b.

_____. **O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil** [1999]. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999c.

_____. Brasil: opções futuras [1999]. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 9-15, jul./dez. 1999d.

_____. **Teoria e política do desenvolvimento econômico** [1967]. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. Trabalhei como um condenado [2001]. In: QUEIROZ, Ronald (Coord.). **Celso Furtado 80 anos: homenagem da Paraíba**. João Pessoa: SEBRAE/PB, 2001. p. 50-55.

_____. **Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea** [2002]. São Paulo: Paz e Terra, 2002a.

_____. **Celso Furtado** [2002]. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2002b. Entrevista concedida a Aspásia Camargo e Maria Andréa Loyola.

_____. A responsabilidade dos cientistas [2003]. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 jun. 2003a. Caderno 1, p. 3.

_____. Metamorfoses do capitalismo [2003]. **Boletim de Ciências Económicas**, Coimbra, v. XLVI, p. 9-16, 2003b.

_____. Entrevista com Celso Furtado [2004]. **História Oral**, Rio de Janeiro, n. 7, p. 21-40, 2004a. Entrevista concedida a Rosa Maria Vieira.

_____. Receita para o crescimento [2004]. **Jornal da Unicamp**, Campinas, 27.09/03.10. 2004b. Entrevista concedida a Álvaro Kassab.

_____. Comentários às 'Perspectivas da economia brasileira' [2002]. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, ano 1, n. 2, p. 178-180, dez. 2006.

_____. **Foto de uma conversa** [1991]. São Paulo: Paz e Terra, 2007. Entrevista concedida a Cristovam Buarque.

_____. Entrevista com o Professor Celso Furtado [1996]. **Revista Economia Ensaios**, Uberlândia, v. 22, n. 2, p. 9-27, jan./jul. 2008a. Entrevista concedida a Mário Theodoro.

_____. **Criatividade e dependência na civilização industrial** [1978]. São Paulo: Companhia das Letras, 2008b.

_____. A primeira aula de Celso Furtado [1975]. In: FURTADO, Celso. **Economia do desenvolvimento**: curso ministrado na PUC-SP em 1975. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2008c. p. 247-254. Entrevista concedida a Claudio Cerri.

_____. Celso Furtado[1982]. **Memórias do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, ano 3, n. 3, p. 101-121, out. 2009a. Entrevista concedida a Nora Lanari, Ângela Coronel, Rui Modenesi, Aloísio Barbosa e Roberto Rodrigues.

_____. Discurso na cerimônia de instalação da Operação Nordeste [1959]. In: FREIRE d'AGUIAR, Rosa (Org.). **O Nordeste e a saga da SUDENE 1958-1964**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009b. p. 73-81.

_____. Discurso de posse na SUDENE [1960]. In: FREIRE d'AGUIAR, Rosa (Org.). **O Nordeste e a saga da SUDENE 1958-1964**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009c. p. 165-169.

_____. A luta pelo Nordeste e a estratégia da SUDENE [1962]. In: FREIRE d'AGUIAR, Rosa (Org.). **O Nordeste e a saga da SUDENE 1958-1964**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009d. p. 171-178.

_____. Para o Nordeste: quinze anos perdidos [1979]. In: FREIRE d'AGUIAR, Rosa (Org.). **O Nordeste e a saga da SUDENE 1958-1964**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009e. p. 179-182.

_____. O GTDN e as exigências da atualidade [1997]. In: FREIRE d'AGUIAR, Rosa (Org.). **O Nordeste e a saga da SUDENE 1958-1964**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009f. p. 267-283. Entrevista concedida a Adriano Sarquis Bezerra de Menezes e João Salmito Filho.

_____. **Formação Econômica do Brasil**: edição comemorativa, 50 anos [1959]. São Paulo: Companhia das Letras, 2009g.

_____. Entrevista a Eduardo Kugelmas [1993]. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, ano 6, n. 8, p. 379-415, maio 2011a. Entrevista concedida a Eduardo Kugelmas.

_____. O Plano Trienal e o desenvolvimento [1962]. In: FREIRE d'AGUIAR, Rosa (Org.). **O plano trienal e o ministério do planejamento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2011b. p. 29-31.

_____. Discurso de posse [1962]. In: FREIRE d'AGUIAR, Rosa (Org.). **O plano trienal e o ministério do planejamento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2011c. p. 33-34.

_____. Retorno à visão global de Perroux e Prebisch [1994]. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 10, p. 296-304, jan./jun. 2012a.

_____. Revisitando Euclides da Cunha [2001]. In: FREIRE d'AGUIAR, Rosa (Org.). **Ensaaios sobre cultura e o Ministério da Cultura**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2012b, p. 155-159.

_____. A síntese segundo Celso Furtado [1986]. In: FREIRE d'AGUIAR, Rosa (Org.). **Ensaaios sobre cultura e o Ministério da Cultura**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2012c, p. 191-198. Entrevista concedida a Gabriela Marinho.

_____. Aventuras de um economista brasileiro [1972]. In: FREIRE d'AGUIAR, Rosa (Org.). **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Penguin/Companhia das Letras, 2013a. p. 35-52.

_____. A Comissão Econômica para a América Latina [1988]. In: FREIRE d'AGUIAR, Rosa (Org.). **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Penguin/Companhia das Letras, 2013b. p. 84-106.

_____. O verdadeiro desenvolvimento [2004]. In: FREIRE d'AGUIAR, Rosa (Org.). **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Penguin/Companhia das Letras, 2013c. p. 107-108.

_____. A estrutura da Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos [1944]. In: FREIRE d'AGUIAR, Rosa (Org.). **Anos de formação 1938-1948: o jornalismo, o serviço público, a guerra, o doutorado**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2014a. p. 121-129.

_____. Notas sobre a administração de pessoal no governo federal americano [1944]. In: FREIRE d'AGUIAR, Rosa (Org.). **Anos de formação 1938-1948: o jornalismo, o serviço público, a guerra, o doutorado**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2014b. p. 131-141.

_____. A feição funcional da democracia moderna [1944]. In: FREIRE d'AGUIAR, Rosa (Org.). **Anos de formação 1938-1948: o jornalismo, o serviço público, a guerra, o doutorado**. Rio de Janeiro: Contraponto Centro Internacional Celso Furtado, 2014c. p. 207-211.

_____. Planificação e orçamento [1945]. In: FREIRE d'AGUIAR, Rosa (Org.). **Anos de formação 1938-1948: o jornalismo, o serviço público, a guerra, o doutorado**. Rio de Janeiro: Contraponto Centro Internacional Celso Furtado, 2014d. p. 143-149.

- _____. Teoria da estrutura em organização [1946]. In: FREIRE d'AGUIAR, Rosa (Org.). **Anos de formação 1938-1948: o jornalismo, o serviço público, a guerra, o doutorado.** Rio de Janeiro: Contraponto Centro Internacional Celso Furtado, 2014e. p. 151-171.
- _____. Organização do município moderno [1946]. In: FREIRE d'AGUIAR, Rosa (Org.). **Anos de formação 1938-1948: o jornalismo, o serviço público, a guerra, o doutorado.** Rio de Janeiro: Contraponto Centro Internacional Celso Furtado, 2014f. p. 173-178.
- _____. Teoria do Departamento de Administração Geral [1946]. In: FREIRE d'AGUIAR, Rosa (Org.). **Anos de formação 1938-1948: o jornalismo, o serviço público, a guerra, o doutorado.** Rio de Janeiro: Contraponto Centro Internacional Celso Furtado, 2014g. p. 179-195.
- _____. A elaboração do orçamento [1946]. In: FREIRE d'AGUIAR, Rosa (Org.). **Anos de formação 1938-1948: o jornalismo, o serviço público, a guerra, o doutorado.** Rio de Janeiro: Contraponto Centro Internacional Celso Furtado, 2014h. p. 197-201.
- _____. Planificação social [1946]. In: FREIRE d'AGUIAR, Rosa (Org.). **Anos de formação 1938-1948: o jornalismo, o serviço público, a guerra, o doutorado.** Rio de Janeiro: Contraponto Centro Internacional Celso Furtado, 2014i. p. 213-217.
- _____. Trajetória da democracia na América [1947]. In: FREIRE d'AGUIAR, Rosa (Org.). **Anos de formação 1938-1948: o jornalismo, o serviço público, a guerra, o doutorado.** Rio de Janeiro: Contraponto Centro Internacional Celso Furtado, 2014j. p. 219-243.
- _____. [Carta] 28 jun. 1947, Paris [para] Antonieta Furtado [1947]. In: FREIRE d'AGUIAR, Rosa (Org.). **Anos de formação 1938-1948: o jornalismo, o serviço público, a guerra, o doutorado.** Rio de Janeiro: Contraponto Centro Internacional Celso Furtado, 2014k. p. 378.
- _____. Notas de um diário [1945]. In: FREIRE d'AGUIAR, Rosa (Org.). **Anos de formação 1938-1948: o jornalismo, o serviço público, a guerra, o doutorado.** Rio de Janeiro: Contraponto Centro Internacional Celso Furtado, 2014l. p. 247-250.
- _____. **Raízes do subdesenvolvimento** [2003]. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014m.

BIBLIOGRAFIA GERAL

- ALMEIDA, José Elesbão de. Encantos e desencantos de Celso Furtado com a racionalidade do planejamento estatal. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, ano 6, n. 8, p. 417-437, maio 2011.
- ARAUJO, Tânia Bacelar de. Intervenção em seminário. In: GAUDÊNCIO, Francisco de Sales; FORMIGA, Marcos (Coords.). **Era da esperança: teoria e política no pensamento de Celso Furtado.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 53-61.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. O Plano Trienal e sua economia política. In: FREIRE d'AGUIAR, Rosa (Org.). **O plano trienal e o ministério do planejamento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2011. p. 441-449.

BENOIT, Hector. **Platão e as temporalidades**: a questão metodológica. São Paulo: Annablume, 2015.

BERTERO, Carlos Osmar. Resenha de 'Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina'. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 7, n. 23, p. 204-210, abr./jun. 1967.

<https://doi.org/10.1590/S0034-75901967000200010>.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Formação econômica do Brasil: uma obra-prima do estruturalismo cepalino. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 9, n. 4, p. 38-55, out./dez. 1989.

_____. Celso Furtado e o pensamento econômico latino-americano. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; REGO, José Marcio (Orgs.). **A grande esperança em Celso Furtado**. São Paulo: Ed. 34, 2001. p. 109-125.

_____. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo (1930-1964). 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA. Esboço de um programa de desenvolvimento para o Brasil. **Econômica Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 155-163, jul./set. 1955.

BIBLIOTECA CELSO FURTADO. Rio de Janeiro, c2006-18. Disponível em: <<http://www.bibliotecacelsofurtado.org.br/>>. Acesso em: várias datas.

BIBLIOTECA DIGITAL DA UNICAMP. Campinas, c2002-18. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/>>. Acesso em: várias datas.

BIBLIOTECA DIGITAL DE TESES E DISSERTAÇÕES DA USP. São Paulo, c2018. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/>>. Acesso em: várias datas.

BOIANOVSKY, Mauro. A formação política do Brasil segundo Celso Furtado. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 34, n. 2, p. 198-211, abr./jun. 2014.

BRAMSTEDT, Ernest K.; GERTH, Hans. Nota sobre a obra de Karl Mannheim. In: MANNHEIM, Karl. **Liberdade, poder e planificação democrática**. São Paulo: Mestre Jou, 1972. p. 9-16.

BRANDÃO, Carlos. O compromisso com a (n)ação em Celso Furtado: notas sobre seu sistema teórico-analítico. **Economia Ensaios**, Uberlândia, v. 22, n. 2, p. 29-49, jan./jul. 2008.

_____. Estruturas, hierarquias e poderes: Furtado e o “Retorno à visão global de Prebisch e Perroux”. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 10, p. 305-309, jan./jun. 2012a.

_____. Celso Furtado: subdesenvolvimento, dependência, cultura e criatividade. **Revista Eptic**, São Cristóvão, SE, v. 14, n. 1, p. 1-16, jan./abr. 2012b.

BRASIL. Decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del0579.htm>. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. Lei n. 3.692, de 15 de dezembro de 1959. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3692.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

BRASIL. Lei n. 6.683, de 28 de agosto de 1979. Concede anistia e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6683.htm>. Acesso em: 13 abr. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1964 [1962]. In: FREIRE d'AGUIAR, Rosa (Org.). **O plano trienal e o ministério do planejamento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2011. p. 35-440.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; REGO, José Marcio (Orgs.). **A grande esperança em Celso Furtado**. São Paulo: Ed. 34, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Método e paixão em Celso Furtado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; REGO, José Marcio (Orgs.). **A grande esperança em Celso Furtado**. São Paulo: Ed. 34, 2001. p. 19-43.

_____. Celso Furtado: o desenvolvimento como missão. In: SABOIA, João; CARVALHO, Fernando J. Cardim de (Orgs.). **Celso Furtado e o século XXI**. Barueri, SP: Manole, 2007. p. 63-80.

BULHÕES, Octávio Gouvêa de. A programação do desenvolvimento econômico. **Revista do Conselho Nacional de Economia**, Rio de Janeiro, ano 2, n. 19-20, p. 3-11, nov./dez. 1953a.

_____. Considerações adicionais sobre a programação do desenvolvimento econômico. **Revista do Conselho Nacional de Economia**, Rio de Janeiro, ano 2, n. 19-20, p. 16-19, nov./dez. 1953b.

BURGUEÑO, Oscar; RODRÍGUEZ, Octavio. Desenvolvimento e cultura: notas sobre o enfoque de Celso Furtado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; REGO, José Marcio (Orgs.). **A grande esperança em Celso Furtado**. São Paulo: Ed. 34, 2001. p. 77-108.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de. O sistema financeiro internacional: um breve ensaio ao modo de Celso Furtado. In: SABOIA, João; CARVALHO, Fernando J. Cardim de (Orgs.). **Celso Furtado e o século XXI**. Barueri, SP: Manole, 2007. p. 327-338.

CASTRO, Rogério. Celso Furtado e a formação do Estado brasileiro em 'Formação econômica do Brasil'. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 14, p. 17-36, jan./jun. 2014.

CATÁLOGO DE TESES E DISSERTAÇÕES – CAPES. Brasília, c2016. Disponível em: <<http://catalogodeteses.capes.gov.br/>>. Acesso em: várias datas.

CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Rio de Janeiro, c2006-18. Disponível em: <<http://www.centrocelsofurtado.org.br/>>. Acesso em: várias datas.

CEPÊDA, Vera Alves. O pensamento político de Celso Furtado: desenvolvimento e democracia. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; REGO, José Marcio (Orgs.). **A grande esperança em Celso Furtado**. São Paulo: Ed. 34, 2001. p. 167-184.

_____. Celso Furtado e a interpretação do subdesenvolvimento. **Perspectivas**, São Paulo, v. 28, p. 57-77, 2005.

_____. Revendo o lugar da democracia no processo de modernização: as matrizes da teoria furtadiana do desenvolvimento. **Teoria e Pesquisa: Revista de Ciência Política**, São Carlos, SP, v. 17, n. 2, p. 93-112, jul./dez. 2008.

_____. Capital, trabalho e intelligentsia: modernização e desenvolvimento no pensamento de Celso Furtado. **Ideias**, Campinas, v. 1, n. 2, p. 71-94, 2010.
<https://doi.org/10.20396/ideias.v1i2.8649293>.

_____. Entre a economia e a política: os conceitos de periferia e democracia no desenvolvimentismo de Celso Furtado. **Sinais Sociais**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 19, p. 88-119, maio/ago. 2012.

_____. Contextos e funções da democracia no pensamento furtadiano (1944-1964). **Perspectivas**, São Paulo, v. 46, p. 155-188, jul./dez. 2015.

CHACON, Vamireh. Celso Furtado: formação e ação. **Revista Brasileira**, ABL, Rio de Janeiro, ano X, n. 38, p. 85-100, jan./fev./mar. 2004.

COUTINHO, Chalfin Mauricio. Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina, de Celso Furtado. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 448-474, set./dez. 2015.

DALAND, Robert T. **Estratégia e estilo do planejamento brasileiro**. Rio de Janeiro: Lido, 1969.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Perspectiva, 2016.

ERBER, Fábio S. Celso Furtado e as convenções do desenvolvimento. In: SABOIA, João; CARVALHO, Fernando J. Cardim de (Orgs.). **Celso Furtado e o século XXI**. Barueri, SP: Manole, 2007. p. 41-62.

FORACCHI, Marialice Mencarini. Aspectos da contribuição de K. Mannheim para a análise sociológica da educação. In: FORACCHI, Marialice Mencarini (Org.). **Mannheim: Sociologia**. São Paulo: Ética, 1982. p. 9-48.

FREIRE d'AGUIAR, Rosa (Org.). **O Nordeste e a saga da SUDENE 1958-1964**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

_____. **O plano trienal e o ministério do planejamento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2011.

_____. **Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2012.

_____. **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Penguin/Companhia das Letras, 2013.

_____. **Anos de formação 1938-1948**: o jornalismo, o serviço público, a guerra, o doutorado. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2014.

FREIRE d'AGUIAR, Rosa. A batalha da SUDENE. In: FREIRE d'AGUIAR, Rosa (Org.). **O Nordeste e a saga da SUDENE 1958-1964**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009a. p. 7-19.

_____. Apresentação. In: FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009b. p. 11-16.

_____. Apresentação. In: FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**: edição comemorativa, 50 anos. São Paulo: Companhia das Letras, 2009c. p. 11-21.

_____. A história de um plano. In: FREIRE d'AGUIAR, Rosa (Org.). **O plano trienal e o ministério do planejamento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2011. p. 7-22.

_____. Pensando a cultura. In: FREIRE d'AGUIAR, Rosa (Org.). **Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2012a, p. 7-18.

_____. Apresentação. In: FREIRE d'AGUIAR, Rosa (Org.). **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Penguin/Companhia das Letras, 2013, p. 7-18.

_____. Celso Furtado: um retrato intelectual. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 17, p. 122-127, jul./dez. 2015.

_____. Os anos mexicanos de Celso Furtado. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 20, p. 207-213, jan./jun. 2017.

GAUDÊNCIO, Francisco de Sales; FORMIGA, Marcos (Coords.). **Era da esperança**: teoria e política no pensamento de Celso Furtado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste [1959]. In: FREIRE d'AGUIAR, Rosa (Org.). **O Nordeste e a saga da SUDENE 1958-1964**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009. p. 83-164.

GUILLÉN ROMO, Arturo. “*A la memoria de Celso Furtado (1920-2004)*”. In: Artigos na imprensa sobre Celso Furtado. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 150-152, abr./jun. 2005.

_____. A necessidade de uma estratégia alternativa de desenvolvimento no pensamento de Celso Furtado. In: SABOIA, João; CARVALHO, Fernando J. Cardim de (Orgs). **Celso Furtado e o século XXI**. Barueri, SP: Manole, 2007. p. 139-165.

GUIMARÃES, Juarez. A trajetória intelectual de celso furtado. In: TAVARES, Maria da Conceição (Org.). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000. p. 15-32.

HYMER, Stephen. **Empresas multinacionais: a internacionalização do capital**. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

IGLÉSIAS, Francisco. Celso Furtado, pensamento e ação. In: IGLÉSIAS, Francisco. **História e Ideologia**. São Paulo: Perspectiva, 1971. p. 159-234.

_____. Apresentação. In: FURTADO, Celso. **Obra Autobiográfica de Celso Furtado**. 3 vols. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 1-9.

ISSLER, João Victor; FERREIRA, Rachel Couto. Avaliando pesquisadores e departamentos de economia no Brasil a partir de citações internacionais. **Ensaio Econômico**, Rio de Janeiro, n. 550, 2004.

LEWIS, William Arthur. O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão de obra [1954]. In: AGARWALA, Amar Narain; SINGH, Sampat Pal (Orgs.). **A economia do subdesenvolvimento**. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2010, p. 413-462.

LIMA, Marcos Costa (Coor.). A SUDENE de Celso Furtado, 1958-1964. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, ano 6, n. 8, p. 10-276, maio 2011.

LINS, Luiza Cristina de Oliveira; MARIN, Solange Regina. Desenvolvimento político, econômico e social: o projeto de Celso Furtado para a nação brasileira. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 18, p. 79-109, jan./jun. 2016.

LOVE, Joseph. Furtado e o estruturalismo. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; REGO, José Marcio (Orgs.). **A Grande Esperança em Celso Furtado: ensaios em homenagem aos seus 80 anos**. São Paulo: Ed. 34, 2001. p. 157-165.

MALLORQUIN, Carlos. **Celso Furtado: um retrato intelectual**. São Paulo: Xamã; Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

MANNHEIM, Karl. Planejamento democrático e a nova ciência da sociedade [1942]. **Revista do Serviço Público**, DASP, Rio de Janeiro, IX/IV (3), p. 5-10, dez. 1946.

_____. **O homem e a sociedade: estudos sobre a estrutura social moderna** [1940]. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

_____. **Liberdade, poder e planificação democrática** [1951]. São Paulo: Mestre Jou, 1972.

_____. **Ideologia e utopia** [1929]. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

_____. O problema do intelectual. In: FORACCHI, Marialice Mencarini (Org.). **Mannheim: Sociologia**. São Paulo: Ética, 1982. p. 101-106.

MANTEGA, Guido. **A economia política brasileira**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes; São Paulo: Polis, 1984.

_____. Celso Furtado e o pensamento econômico brasileiro. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 9, n. 4, p. 29-37, out./dez. 1989.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. A formação do Estado Regulador. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 76, p. 139-156, nov. 2006.

MEADOWS, Donella H.; MEADOWS, Dennis, L.; RANDERS, Jorgen; BEHRENS III, William W. *“The Limits to Growth: a report for the Club of Rome’s Project on the predicament of mankind”*. New York: Universe Books, 1972.

MORENO, Arley. Apresentação. In: BENOIT, Hector. **Platão e as temporalidades: a questão metodológica**. São Paulo: Annablume, 2015. p. 7-19.

NAKANO, Yoshiaki. Celso Furtado. In: Artigos na imprensa sobre Celso Furtado. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 141-142, abr./jun. 2005.

NABUCO, Maria Regina. Estado e projeto nacional nas obras iniciais de Celso Furtado. In: TAVARES, Maria da Conceição (Org.). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000. p. 59-70.

NURKSE, Ragnar. Alguns aspectos internacionais do desenvolvimento econômico [1953]. In: AGARWALA, Amar Narain; SINGH, Sampat Pal (Orgs.). **A economia do subdesenvolvimento**. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2010, p. 277-291.

OLIVEIRA, Francisco de (Org.). **Celso Furtado: Economia**. São Paulo: Ática, 1983.

_____. A navegação venturosa. In: OLIVEIRA, Francisco de (Org.). **Celso Furtado: Economia**. São Paulo: Ática, 1983. p. 7-27.

_____. Um republicano exemplar. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; REGO, José Marcio (Orgs.). **A Grande Esperança em Celso Furtado: ensaios em homenagem aos seus 80 anos**. São Paulo: Ed. 34, 2001. p. 157-165.

_____. **A navegação venturosa: ensaios sobre Celso Furtado**. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. Viagem ao olho do furacão: Celso Furtado e o desafio do pensamento autoritário brasileiro. In: OLIVEIRA, Francisco de. **A navegação venturosa: ensaios sobre Celso Furtado**. São Paulo: Boitempo, 2003. p. 59-82.

PAULA, João Antônio de. História e cultura no pensamento de Celso Furtado. In: SABOIA, João; CARVALHO, Fernando J. Cardim de (Orgs). **Celso Furtado e o século XXI**. Barueri, SP: Manole, 2007. p. 263-283.

PAULANI, Leda Maria. A utopia da nação: esperança e desalento. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; REGO, José Marcio (Orgs.). **A grande esperança em Celso Furtado: ensaios em homenagem aos seus 80 anos**. São Paulo: Ed. 34, 2001. p. 139-156.

REZENDE, Maria José de. Celso Furtado e Karl Mannheim: uma discussão acerca do papel dos intelectuais nos processos de mudança social. *Acta Scientiarum. Human and Social Sciences*, Maringá, PR, v. 26, n. 2, p. 239-250, 2004.

RICUPERO, Bernardo. Celso Furtado e o pensamento social brasileiro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 371-377, jan./abr. 2005.
<https://doi.org/10.1590/S0103-40142005000100024>.

RODRÍGUEZ, Octavio. O pensamento da CEPAL: síntese & crítica. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 16, p. 8-28, dez. 1986.

ROSTOW, Walt Whitman. **Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não-comunista**. 6. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

SACHS, Ignacy. Um projeto para o Brasil: a construção do mercado nacional como motor do desenvolvimento. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; REGO, José Marcio (Orgs.). **A grande esperança em Celso Furtado: ensaios em homenagem aos seus 80 anos**. São Paulo: Ed. 34, 2001. p. 109-125.

SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. Furtado e os limites da razão burguesa na periferia do capitalismo. **Economia Ensaios**, Uberlândia, v. 22, n. 2, p. 69-98, jan./jul. 2008.

_____. Furtado: um economista a serviço da nação. **Economia Política Internacional. Análise Estratégica**, Campinas, n. 4, p. 3-11, jan./mar. 2005.

SILVA, Roberto Pereira. Celso Furtado e a administração pública: uma leitura de suas primeiras publicações (1944-1948). **História Unisinos**, São Leopoldo, v. 14, n. 1, p. 88-99, jan./abr. 2010.
<https://doi.org/10.4013/htu.2010.141.10>.

SZMRECSANYI, Maria Irene de Queiroz Ferreira. Determinações sociais do planejamento: Estado, educação e legitimação do poder na obra de Karl Mannheim. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 40, p. 15-22, fev. 1982.

SZMRECSÁNYI, Tamás. Celso Furtado. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 347-362, set./dez. 2001.
<https://doi.org/10.1590/S0103-40142001000300025>.

TAVARES, Hermes Magalhães. Celso Furtado e o planejamento: teoria e ação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 97-106, nov. 2004.
<https://doi.org/10.22296/2317-1529.2004v6n2p97>.

_____. Celso Furtado: da formação à dinâmica e à ação regional. **Economia Ensaios**, Uberlândia, v. 22, n. 2, p. 51-68, jan./jul. 2008.

TAVARES, Maria da Conceição; SERRA, José. Além da estagnação. In: TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**: ensaios sobre economia brasileira. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p. 153-207.

TAVARES, Maria da Conceição. Subdesenvolvimento, dominação e luta de classes. In: TAVARES, Maria da Conceição (Org.). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000. p. 129-154.

TENÓRIO, Fernando; WANDERLEY, Sergio. Celso Furtado: um economista a serviço da Gestão Pública (1943-64). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, dez. 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/73244>>. Acesso em: 07 mai. 2018.

VIEIRA, Rosa Maria. Celso Furtado: autorretrato e retórica. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; REGO, José Marcio (Orgs.). **A Grande Esperança em Celso Furtado**: ensaios em homenagem aos seus 80 anos. São Paulo: Ed. 34, 2001. p. 157-165.

_____. Estado, racionalidade e planejamento. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 97-104, abr./jun. 2005.
<https://doi.org/10.1590/S0034-75902005000200007>.

_____. **Celso Furtado**: reforma, política e ideologia (1950-1964). São Paulo: Educ, 2007.

WAHRLICH, Beatriz. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas – uma apreciação geral. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 49-59, jan./mar. 1984.

WASQUES, Renato Nataniel; SANTOS JR., Walter Luiz dos; BRANDÃO, Danilo Duarte. A questão ambiental na obra de Celso Furtado. In: **Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica**, XII, 2017, Uberlândia. Disponível em: <<http://www.ecoeco2017.sinteseeventos.com.br/simposio/public>>. Acesso em: 01 maio 2018.

APÊNDICE A – Revisão da literatura sobre Estado e planejamento em Celso Furtado

Esta é uma revisão da literatura essencialmente narrativa ou tradicional, cujo propósito consiste em sistematizar as pesquisas²⁴⁶ já realizadas sobre Estado e planejamento na obra de Celso Furtado. Nesse particular, vale a observação feita na introdução geral desta tese de doutoramento, de que há relativamente poucos trabalhos acadêmicos que abordam *explicitamente* o Estado e o planejamento no pensamento de Celso Furtado. Entre esses estudos, cita-se o de Iglésias (1971). Este autor, ao esboçar o perfil de Celso Furtado, como pensador e homem atuante na administração e na política, fornece alguns elementos que contribuem à análise do Estado no sistema de pensamento furtadiano. A respeito disso, observa que, em Celso Furtado, o Estado é mais que simples regulador do sistema econômico; é visto, inclusive, “[...] como empresário.” (IGLÉSIAS, 1971, p. 183). Além de tratar da infraestrutura indispensável ao funcionamento da economia, ao Estado cabe “[...] montar todo um arcabouço para as atividades que lhe competem, para a racionalidade da vida pública. O planejamento vem a ser uma de suas funções.” (IGLÉSIAS, 1971, p. 183). Argumento semelhante é apresentado por Mantega (1984). Em seu modo de ver, “Furtado prescreve [...] a intervenção do Estado orientador, regulador e, sobretudo, planejador da economia, representando os interesses da maioria da população.” (MANTEGA, 1984, p. 86).

Nabuco (2000), por sua vez, examina as ideias de Celso Furtado sobre Estado e projeto nacional. Ao revisitar as obras de Furtado das décadas de 1950, 60 e 70, a autora formula um conjunto de hipóteses sobre a concepção furtadiana de Estado. A primeira hipótese aproxima as reflexões furtadianas sobre o Estado das teses e políticas do Estado de bem-estar social. Do seu ponto de vista, essa aproximação se realiza quando o autor explicita as especificidades do Estado do subdesenvolvimento, as quais “[...] vão desde a administração de uma economia com insuficiência estrutural da demanda – o que o aproxima das teses e políticas do Estado de bem-estar – às dificuldades de legitimação em uma sociedade dual [...]” (NABUCO, 2000, p. 60).

Das análises propostas pelo Estado de bem-estar, a concepção de Estado de Celso Furtado mostra, de maneira geral, proximidade com relação às ideias de estabilidade da produção capitalista, por meio da acumulação de capital permanente; legitimidade do Estado, baseada na ideia de que o desenvolvimento é um objetivo coletivo e superior, do ponto de vista da racionalidade do planejamento; e confiança da sociedade (principalmente empresários) na estabilidade das expectativas de risco, via expansão do mercado consumidor. (NABUCO, 2000, p. 60-61).

²⁴⁶ Os trabalhos citados nesta revisão da literatura encontram-se referenciados na bibliografia geral.

Ao longo do texto, Nabuco (2000) argumenta que as ideias de projeto nacional e de Estado, tema principal de seu estudo, encontram-se imbricadas na obra de Celso Furtado. A respeito disso, escreveu: “sem o Estado e sua racionalidade superior, o projeto nacional não se implementaria. Ao mesmo tempo, este Estado deveria corporificar as demandas sociais de uma economia emergente, equacionando suas contradições e garantindo sua autonomia [...]” (NABUCO, 2000, p. 61). De acordo com a autora, é exatamente este Estado que está presente na obra *Formação econômica do Brasil*, solucionando a crise de superprodução do setor cafeeiro nas primeiras décadas do século XX.

A autora defende que a análise furtadiana da política de defesa do setor cafeeiro, implementada pelo Estado brasileiro nos anos da Grande Depressão, revela um aspecto da concepção de Estado de Celso Furtado, qual seja: “o Estado deve apoiar políticas de manutenção/ampliação da renda no setor capitalista dinâmico, por suas inter-relações produtivas com os demais setores da economia.” (NABUCO, 2000, p. 62). Conclui-se daí que o Estado deve promover o processo de desenvolvimento econômico, apoiando as frações mais avançadas do capitalismo nacional. “A compreensão deste papel confere ao Estado uma racionalidade superior que o legitima como condutor/árbitro dos processos sociais.” (NABUCO, 2000, p. 62).

Finalmente, ressalta-se que Nabuco (2000) deduz da leitura do livro *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* a hipótese de que Celso Furtado recebeu influência da análise de Karl Marx sobre o Estado “bonapartista”. Segundo a autora, esta análise marxiana teria levado Celso Furtado a ampliar sua abordagem sobre o Estado subdesenvolvido, “[...] justificando seu papel, não só pelas questões especificamente econômicas, mas também pelo fato de que as classes em luta, ao se enfraquecerem na disputa, abrem espaço para mais poder ao Estado.” (NABUCO, 2000, p. 64). Nesse contexto, conforme a autora, o Estado adquire certa independência, mesmo que transitória, e se metamorfoseia em árbitro da sociedade em profundo conflito social.²⁴⁷

A problemática discutida por Nabuco (2000) também integra a pesquisa de Paulani (2001). Em seu texto, esta autora aborda as esperanças e as decepções de Celso Furtado em torno da possibilidade efetiva de “completar” o processo de construção da Nação brasileira. Ao sistematizar as providências que, segundo Celso Furtado, permitiriam viabilizar a Nação brasileira, Paulani (2001) desvela a centralidade da técnica de planejamento – projeto nacional

²⁴⁷ Ao longo do texto, porém, a autora relativiza esse argumento ao comentar que “Furtado faz aqui, evidentemente, uma análise conjuntural dos grandes conflitos sociais que se sucedem na América Latina no início dos anos 60, quando concentração fundiária e de renda, inflação e estagnação apareciam como os elementos mais destacados.” (NABUCO, 2000, p. 64).

– no sistema de pensamento furtadiano. Conforme demonstra a autora, o planejamento é visto como o instrumento primordial do Estado na superação do atraso e da dependência, portanto como forma de superar o subdesenvolvimento. “Como bem alertara Furtado”, registra a autora, “a construção da Nação demandava justamente que ela fosse por um tempo preservada das forças cegas do mercado, que houvesse um projeto político visando a seu fortalecimento e a potencialização planejada de seu alvissareiro mercado interno [...]” (PAULANI, 2001, p. 155). As vantagens do planejamento econômico também são destacadas por Love (2001). Este brasilianista estuda as relações entre as ideias de Celso Furtado e o pensamento estruturalista latino-americano, mostrando que o economista brasileiro sempre defendeu o planejamento econômico em uma economia subdesenvolvida, “[...] onde os mercados não funcionam adequadamente, [e] o mecanismo de preços não [constitui uma] orientação confiável para os investimentos.” (LOVE, 2001, p. 231). Nessas economias e sob tais condições, um esforço de desenvolvimento dirigido pelo Estado far-se-ia necessário.

Os estudos de Nabuco (2000), Paulani (2001) e Love (2001) dialogam estreitamente com as ideias de Vieira (2005). Ao discutir os aspectos do substrato intelectual e ideológico que sustentou as formulações de Celso Furtado, Vieira (2005) destaca os papéis do Estado, da planificação e dos intelectuais no processo de superação do subdesenvolvimento. Neste particular, a autora mostra que o esforço autônomo de teorização envidado por Celso Furtado revelou que o subdesenvolvimento não é simplesmente uma etapa natural do desenvolvimento econômico, superável no quadro do *laissez-faire*. Ao contrário disso, argumenta-se que a superação do subdesenvolvimento não poderia dispensar “[...] uma programação conduzida pelo Estado.” (VIEIRA, 2005, p. 98). Vê-se, claramente, que, em Celso Furtado, o Estado e a planificação assumem papéis centrais no esforço de ultrapassagem do subdesenvolvimento. Para o pensador social brasileiro, a ação estatal no contexto das economias subdesenvolvidas deveria se concentrar na promoção de mudanças estruturais, indispensáveis à superação dos obstáculos estruturais que impedem a arrancada para o desenvolvimento. Assim, tem-se que os escritos de Celso Furtado devem ser vistos como uma defesa renitente da “[...] intervenção planificadora e democrática do Estado para controle das forças cegas do mercado, de modo a colocá-las a serviço do desenvolvimento.” (VIEIRA, 2005, p. 99). Em síntese:

Como pode ser percebido nas formulações de Furtado, um poder *ex-machina*, fora dos arranjos convencionais das classes dominantes, deveria imprimir racionalidade ao espaço político e implementar o desenvolvimento no país. Esse poder, o único capaz de condicionar modos racionais de atuação e engendrar uma política industrial consistente, assumia a forma de um Estado intervencionista, manejado por uma elite intelectual que, em razão do conhecimento científico, da neutralidade com que usava o instrumental técnico e do lugar especial que ocupava na sociedade (acima dos

condicionantes sociais imediatos), estaria em condições de viabilizar um projeto de reformas, dando feição aos interesses nacionais e respondendo com eficácia às aspirações da coletividade. (VIEIRA, 2005, p. 103).

Em ensaio intitulado *Viagem ao olho do furacão: Celso Furtado e o desafio do pensamento autoritário brasileiro*, Oliveira (2003) desenvolve o ponto de vista de que, para construir sua interpretação do Estado na economia e na sociedade brasileiras, Furtado dialoga intelectualmente com os chamados autores do pensamento autoritário conservador brasileiro, que dominaram o cenário intelectual no Brasil até o final da década de 1930, especialmente Alberto de Seixas Martins Torres (1865-1917) e Francisco José Oliveira Vianna (1883-1951).

Essa hipótese de pesquisa não pressupõe filiações entre os clássicos do autoritarismo e Celso Furtado. Tal empreendimento “[...] seria um disparate e um desrespeito à pessoa e à obra de quem sempre, [...], se manteve de uma fidelidade aos princípios e à prática democrática [...]” (OLIVEIRA, 2003, p. 72-73). O que se procura não é outra coisa senão “[...] pesquisar as condições históricas em que atores intelectuais de primeiro plano abordaram os temas do Estado.” (OLIVEIRA, 2003, p. 73).

A tese de que o diálogo sobre o Estado se dá com o pensamento autoritário conservador brasileiro se sustenta, conforme Oliveira (2003), por diversas razões. A principal delas é de natureza metodológica. Diferentemente da direita intelectual contemporânea de Celso Furtado, representada principalmente por Eugênio Gudin (1886-1986), e da esquerda, representada pelos quadros do Partido Comunista do Brasil, os autoritários da Primeira República, ou República Velha, mas que exerceram influências até sobre o Estado Novo de Vargas, dispunham de uma interpretação²⁴⁸ do papel do Estado na economia e na sociedade brasileiras.

A obra²⁴⁹ de Alberto Torres e de Oliveira Vianna, sendo “[...] uma elaboração mais refinada, com pretensões teóricas, ajudada pela antropologia do século XIX [...]” (OLIVEIRA, 2003, p. 69), constitui uma resposta à questão da emergência do Estado numa economia capitalista, mesmo periférica. Embora francamente conservadora, essa resposta “[...] tinha o mérito de pretender integrar todas as facetas da constituição da sociedade e do Estado e, por meio de reformas que pretendia, alterar os termos dos problemas detectados.” (OLIVEIRA, 2003, p. 68-69).

²⁴⁸ Sobre essa interpretação, Oliveira (2003, p. 64) comenta que ela “[...] era formada por uma antropologia e sociologia da formação da sociedade brasileira, pelo estabelecimento das articulações entre essa sociedade, suas representações, formas de regime político, coroadas por reflexões sobre o Estado”. Ademais, ela fundava-se “[...] numa análise da sociedade e das projecções e/ou repercussões e/ou consequências que a formação da sociedade projetava sobre as instituições políticas, sobre a política e o Estado.” (OLIVEIRA, 2003, p. 68).

²⁴⁹ Oliveira (2003) faz referência ao livro *A organização nacional*, publicado em 1914, de Alberto Torres. De Oliveira Vianna, o autor cita duas obras: *Populações meridionais do Brasil* (1920) e *Raça e assimilação* (1932).

As questões levantadas pelos autores do pensamento autoritário brasileiro, que animaram os debates na República Velha, referem-se à crescente disfuncionalidade do Estado brasileiro. De acordo com Oliveira (2003), essas questões abordavam, especialmente, o problema do financiamento da defesa dos preços do café; dos gastos de infraestrutura pelo Estado; a própria expansão da educação; os problemas postos pelo saneamento das cidades, etc.

O artigo anteriormente citado nos demonstra que a obra de Celso Furtado é uma espécie de resposta, “[...] num diálogo inconsútil, invisível, sem traços, mas perfeitamente reconhecível.” (OLIVEIRA, 2003, p. 76), à problemática do papel do Estado na economia e na sociedade brasileiras, apresentada pelo pensamento autoritário clássico brasileiro. O autor, portanto, busca evidenciar como Furtado responde à esta problemática e livra-se da tentação autoritária.

Oliveira (2003) argumenta que as respostas de Furtado às questões propostas pelos clássicos do conservadorismo já estão contidas, em linhas gerais, em sua obra de estreia, *A Economia Brasileira*, publicada em 1954. “*Formação econômica do Brasil* completa o quadro histórico, reinterpreta-o vigorosamente, atualiza os problemas.” (OLIVEIRA, 2003, p. 76, grifo do autor). Em seu modo de ver, Celso Furtado, ao analisar a economia de transição para um sistema industrial, reinterpreta primorosamente a relação entre economia, sociedade, política e Estado. Nesse particular, escreveu:

São os interesses das classes sociais, dos proprietários, dos produtores, dos exportadores que levam o governo às medidas de salvaguarda dos preços e da renda, finalmente, com estocagem e queima de café, no conhecido esquema furtadiano. [...]. Tal tipo de interpretação não seria permissível pela compreensão da formação da sociedade, suas relações com a política e com a formação do Estado de que dispunham os clássicos do autoritarismo. (OLIVEIRA, 2003, p. 77-78).

Ao reinterpretar a relação entre economia, sociedade e Estado, Furtado traz para o centro da discussão a questão da nação. Oliveira (2003) afirma que, diferentemente dos clássicos do autoritarismo, para Celso Furtado a nação não é produto do Estado. A propósito disso, assevera: “Furtado não deduz o Estado da nação ou da sociedade, nem o contrário. Trabalha as relações entre essas duas instâncias, na forma em que um economista as trabalha – [...], e em muitas de suas obras a política não passa de um epifenômeno da economia.” (OLIVEIRA, 2003, p. 79).²⁵⁰

²⁵⁰ Esse é um ponto importante, pois revela uma divergência entre as conclusões de Oliveira (2003) e os argumentos defendidos nesta tese de doutorado. Diferentemente de Oliveira (2003), defende-se ao longo desta pesquisa – reúne-se um conjunto de evidências que corroboram esta defesa – que, em Celso Furtado, o Estado é, simultaneamente, *fruto e cimento* das estruturas sociais e econômicas. Ademais, argumenta-se, em linha com Cepêda (2001) e Vieira (2005), que Celso Furtado logrou ir além do “olhar dos economistas”, superando,

A importância do trabalho de Oliveira (2003) está em reorientar o foco de análise para a questão do Estado na obra de Celso Furtado e em ressaltar a centralidade desta instituição nas reflexões e análises furtadianas. “A hipótese de vincular uma interpretação sobre o papel do Estado brasileiro com as formulações de autores como Oliveira Vianna e Alberto Torres tem o mérito de abrir uma nova possibilidade de compreensão da obra furtadiana.” (SILVA, 2010, p. 90). Em suma, Oliveira (2003) abre novos horizontes às investigações em torno da questão do Estado na obra de Celso Furtado.

A temática discutida por Oliveira (2003) também está presente em Cepêda (2001, 2005, 2008, 2010), Ricupero (2005) e Mattos (2006). Cepêda (2001) objetiva resgatar o pensamento político de Celso Furtado. Para tanto, baseia-se nos textos produzidos por Furtado entre o final da década de 1950 e o golpe de Estado de 1964, em específico, *Perspectiva da economia brasileira* (1958), *Formação econômica do Brasil* (1959), *A pré-revolução brasileira* (1962) e *Dialética do desenvolvimento* (1964). A autora argumenta que as contribuições de Celso Furtado vão além das fronteiras demarcadas pela Ciência Econômica, História e Sociologia, alcançando, também, a Ciência Política. Em outras palavras, revela-se que os escritos furtadianos comportam a questão política. A leitura desses escritos deixa “[...] claro que *sem reformas* políticas não haveria qualquer chance para o desenvolvimento e para o progresso.” Em seguida, a autora completa que “as teses contidas nesses trabalhos colocam a democracia funcionando como um instrumento fundamental na solução dos impasses do subdesenvolvimento, construindo um projeto de sociedade e de Nação.” (CAPÊDA, 2001, p. 168, grifo da autora).

Ao longo do trabalho, Cepêda (2001) enfatiza que, diferentemente dos autores do pensamento autoritário clássico brasileiro – em particular, Alberto Torres e Oliveira Vianna –, a lógica do raciocínio de Celso Furtado “[...] coloca a esfera pública atrelada ao projeto de democratização e do aumento do bem-estar da população. Não custa lembrar”, prossegue a autora, “que a presença do Estado, na maioria dos textos produzidos no Brasil desde o início do século XX, tinha uma clara conotação antidemocrática e conservadora, perpetuando o chamado pacto das elites.” (CEPÊDA, 2001, p. 179). Reconhece-se, assim, que os escritos furtadianos constituem clara valorização da democracia e da preservação das regras do jogo democrático. Nessa perspectiva, “[...] uma das contribuições mais significativas de Celso Furtado foi ter

portanto, a visão da política como mero epifenômeno da economia. Os argumentos defendidos nesta tese estão mais próximos da interpretação exposta por Araujo (1995), para quem os escritos de Celso Furtado e sua prática “nos ensinam que o Estado não é um *deus ex machina* pairando acima da sociedade, como afirmam alguns, nem mera caricatura das classes dominantes, como querem outros.” (ARAUJO, 1995, p. 60). Essa autora compartilha com Furtado a ideia de Estado como uma arena onde se confrontam os interesses mais diversos.

retirado ‘o Estado da boca da direita’.” (CEPÊDA, 2001, p. 179). Em seu texto, portanto, a autora logra desacreditar as interpretações que “[...] pressupõem que a importância dada ao Estado por Celso Furtado, por sua capacidade de planejamento, intervenção e ordenamento nas estruturas econômicas e sociais, seja autoritária. A adoção de conceitos como legitimidade e eficácia serviriam como balizas e medidas para toda a ação desenvolvida pelo poder público.” (CEPÊDA, 2001, p. 180). Em outro texto, a autora defende que Celso Furtado “[...] é um dos raros autores para quem a questão democrática e o controle social serão balizas fundamentais, residindo aí parte significativa do caráter progressista de sua obra.” (CEPÊDA, 2005, p. 72). Essa conclusão também aparece em Cepêda (2008). Assim, a autora mostra que a visão de Estado de Celso Furtado era genuinamente democrática, não tendo nada, portanto, de autoritária.²⁵¹ Nas suas palavras:

Independentemente dos projetos finais envolvidos, Furtado adotava, de saída, uma formulação avançada e consoante às grandes transformações do século XX: a democracia do Estado do Bem-Estar. A democracia aparecia em Furtado como o meio mais apropriado para canalizar as tensões geradas pelo processo de desenvolvimento da economia e da sociedade brasileira, portanto como forma de superar o subdesenvolvimento e de realizar o velho sonho de constituir de fato a Nação Brasileira. (CEPÊDA, 2001, p. 183-184).

Em um texto mais recente, a autora visita os escritos de Celso Furtado publicados nos vinte anos compreendidos entre 1944 e 1964, incluindo alguns textos²⁵² preparados antes mesmo do autor cursar doutorado na França. O propósito desse trabalho mais recente é examinar o significado e as funções atribuídas ao conceito de democracia na obra de Celso Furtado entre 1944 e 1964. Após analisar os textos da década dos 40, Cepêda (2015) revela que estes já trazem, embrionariamente, as conexões entre economia e política, temática que marcará o conjunto da produção intelectual de Furtado, além de enfatizarem o papel do Estado e valorizarem a democracia como parte ou meio de consecução do desenvolvimento econômico e social. Nas considerações finais, a autora reitera que “[...] Furtado politizou de maneira impressionante o argumento e a tese do desenvolvimentismo, colocando as instituições democráticas no centro do processo de modernização brasileiro.” (CEPÊDA, 2015, p. 185).

²⁵¹ Conclusão semelhante pode ser encontrada em Oliveira (2001). Esse autor escreve que “a concepção de Furtado não é nacionalista, nem populista: trata-se de uma concepção democrática, ao lutar por um espaço onde é possível, nada estando assegurado, a interlocução entre sujeitos sociopolíticos-econômicos de pesos tão fantasticamente diferentes. Seguindo as matrizes teóricas de Weber e Mannheim, Furtado na verdade desloca a centralidade para a política; o que é surpreendente num autor que é lido como economista: a nova função do Estado no capitalismo contemporâneo, com ênfase na periferia, em Celso Furtado repousou sempre na razão democrática.” (OLIVEIRA, 2001, p. 219).

²⁵² Esses textos são os seguintes: *A feição funcional da democracia moderna* (1944) e *Trajatória da democracia na América* (1947).

A contribuição de Celso Furtado à Ciência Política também constitui o objeto de estudo de Boianovsky (2014). Ao sistematizar a reflexão de Furtado sobre a formação política do Brasil, este autor reúne importantes elementos analíticos do pensador brasileiro enquanto cientista político. Entre esses elementos, destaca-se a análise histórico-comparativa sobre as experiências com a democracia no Brasil e nos Estados Unidos da América. Segundo a leitura de Boianovsky (2014), “as contribuições de Furtado à Ciência Política decorrem em larga medida de sua tentativa de interpretar as consequências das distintas matrizes socioeconômicas para a formação das respectivas estruturas do poder nos dois países.” (BOIANOVSKY, 2014, p. 199). Quanto à formação política brasileira, Boianovsky (2014) percorre um longo período histórico, desde a Independência, em 1822, passando pela instalação da República oligárquica controlada pelos cafeicultores, pela Revolução de 1930 e o Estado novo, até o colapso da experiência democrática brasileira em 1964. A referência principal é, evidentemente, os escritos de Celso Furtado.

Ricupero (2005), por seu lado, assume o desafio de desvelar o diálogo implícito de Celso Furtado com o pensamento social brasileiro, especialmente com os chamados “novos clássicos” da modernidade brasileira: Caio Prado Jr., Gilberto Freyre e Sérgio Buarque de Holanda. Ricupero (2005, p. 375) observa que “[...] Celso Furtado contribuiu, como poucos, para mudar a postura em relação ao Estado no Brasil”. Até a terceira década do século passado, conforme Ricupero (2005), o Estado era domínio do pensamento autoritário brasileiro, representado, como já observado por Oliveira (2003), por Alberto Torres, Azevedo Amaral e Oliveira Vianna. Ricupero (2005) argumenta que Celso Furtado, ao levar adiante a Operação Nordeste e a SUDENE, contribuiu efetivamente para dar um novo rumo ao Estado brasileiro. Segundo o autor, identifica-se em Furtado uma orientação democrática do Estado, influência recebida principalmente de Karl Mannheim (1893-1947). Destaca-se que esse argumento se assemelha às ideias apresentadas por Cepêda (2001) e Oliveira (2001).

Mattos (2006) dedica-se ao estudo da formação do Estado regulador no Brasil. Ele trabalha com a hipótese de que as características da formação do Estado regulador brasileiro estariam vinculadas a disputas entre interpretações do Brasil, que tomam como foco de análise a relação entre Estado e sociedade. Em seu estudo, o autor revisita três “modelos” de compreensão da organização da burocracia estatal para intervenção do Estado na economia: 1) o modelo jurídico-institucional concebido no âmbito do pensamento autoritário clássico, representado, como já observado nos parágrafos precedentes, por Alberto Torres, Azevedo do Amaral e Oliveira Vianna; 2) o modelo analítico apresentado por Fernando Henrique Cardoso; e 3) o modelo analítico elaborado por Celso Furtado.

A análise empreendida por Mattos (2006) demonstra que o Estado e os modelos jurídico-institucionais para a regulação da economia estão no centro das reflexões de Celso Furtado. A propósito disso, sublinha que “o Estado e a política passaram a ser o eixo da interpretação furtadiana.” (MATTOS, 2006, p. 150). Em seu modo de ver, o Estado no pensamento de Furtado “[...] é uma arena de circulação de poder político nos quais grupos de interesse se articulam na definição do conteúdo da regulação de mercados.” (MATTOS, 2006, p. 149). Na mesma linha que Ricupero (2005), o autor defende que Furtado elaborou um ‘modelo democrático de Estado planejador desenvolvimentista’, que combina uma noção positiva do Estado com uma noção positiva de democracia nas experiências de intervenção do Estado na economia. Uma concepção diametralmente oposta às proposições dos clássicos do autoritarismo.

Os “encantos e desencantos” de Celso Furtado com relação à capacidade do Estado em promover o desenvolvimento capitalista na economia brasileira constituem o tema central de Almeida (2011). Este autor objetiva discutir as ideias de Furtado sobre o papel do Estado no planejamento do processo de desenvolvimento da economia brasileira na segunda metade do século XX. Ao exame desse texto percebe-se com nitidez a preocupação permanente de Celso Furtado com o planejamento, racionalização e centralização das decisões, elementos indispensáveis para que a ação do Estado resulte em mudanças sociais qualitativas. Daí deduz-se a contribuição maior do estudo de Almeida (2011), qual seja, a ênfase na visão furtadiana sobre a programação do desenvolvimento econômico.

Ao longo do texto, Almeida (2011) demonstra que até meados da década de 1960 Celso Furtado alimentava forte otimismo em relação à capacidade do Estado em acicatar, por meio de técnicas de planejamento, o processo de desenvolvimento capitalista no Brasil. Sobre esse aspecto, escreveu: Celso Furtado “[...] delegava ao aparelho estatal um papel excessivamente transformador das estruturas atrasadas, cujas funções planificadoras [...] impunham racionalidade aos investimentos, necessários para superar o subdesenvolvimento.” (ALMEIDA, 2011, p. 418).

A partir de fins da década de 1960, e principalmente na década seguinte, as análises delineadas por Celso Furtado sofrem, segundo Almeida (2011), importantes alterações, deixando transparecer um excesso de pessimismo com respeito às possibilidades de transformações estruturais na economia brasileira. Do seu ponto de vista, Furtado “tornara-se mais cético em relação à possibilidade de materialização do desenvolvimento em face da preeminência dos conglomerados internacionais na economia brasileira sem uma contrapartida proporcional na internalização do efeito renda-emprego.” (ALMEIDA, 2011, p. 427). Apesar

desse excesso de ceticismo e desilusão, o autor argumenta que Celso Furtado manteve a crença no papel determinante do Estado como agente promotor do desenvolvimento, “[...] embora reconhecesse que os interesses clientelísticos de determinados grupos se sobrepuseram aos interesses mais gerais e a ação do poder público, em vez de corrigir, reforçou a tendência concentracionista dos níveis de renda [...]” (ALMEIDA, 2011, p. 427).

A liderança do Estado na promoção do desenvolvimento, aspecto central do sistema de pensamento de Furtado, constitui parte do objeto de estudo de Bielschowsky (2004). Este autor, num esforço de interpretação do pensamento econômico brasileiro no período 1930-1964 – período que ele denomina de “ciclo ideológico do desenvolvimentismo” –, declara que “Furtado manifestou, em toda sua obra, confiança no Estado como agente capaz de garantir o ‘desenvolvimento autossustentado’.” (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 152). Ao exame desse texto percebe-se que Celso Furtado concebe o Estado como agente capitalista dinâmico, cuja ação seria capaz de promover a emancipação econômica nacional. Sobre a visão furtadiana da superação do subdesenvolvimento, escreve:

Toda a sua obra do período que estamos examinando – inclusive o seu Formação econômica do Brasil – corresponde a uma vasta e coerente argumentação convergente ao princípio de que a superação do subdesenvolvimento requer uma decidida intervenção planificadora por parte do Estado. (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 152).

A ênfase de Celso Furtado na importância do Estado na promoção do desenvolvimento incide, conforme Guimarães (2000, p. 30), “[...] mais na necessidade de planejamento integral do que na esfera dos investimentos estatais diretos.” Essa ênfase no papel determinante do Estado, como agente promotor do desenvolvimento, decorre “[...] da visão crítica que Furtado possuía sobre as debilidades congênitas da burguesia nacional e o desinteresse do investidor externo diante da problemática nacional.” (GUIMARÃES, 2000, p. 29).

O tema destacado por Almeida (2011), Bielschowsky (2004) e Guimarães (2000) também está presente em Brandão (2008). Ao apresentar como o sistema teórico-analítico de Celso Furtado se constituiu e está estruturado, Brandão (2008) mostra que o pensamento furtadiano provê um conjunto de elementos que permitem apreender o papel do Estado na busca pelo verdadeiro desenvolvimento. Esses elementos relacionam-se às ideias de decisões, estratégias e estruturas, que ocupam lugar de relevo nos escritos de Celso Furtado. À luz desse aparato teórico, o Estado emerge como agente ou sujeito decisivo e significativo, capaz de comandar as chamadas macrodecisões, as quais, por seu lado, condicionam o curso dos acontecimentos. Assim, a mensagem transmitida é clara, a saber: a superação do subdesenvolvimento não se dará ao livre impulso das forças de mercado. Ao contrário, o

verdadeiro desenvolvimento “[...] precisa ser arrancado, tensionado, tirado à força, destruindo privilégios e constituindo novas estruturas de poder.” (BRANDÃO, 2008, p. 38). Em outras palavras, tem-se que, para Celso Furtado, a luta pelo desenvolvimento requer uma ação diretora e coordenadora do Estado sobre o conjunto do sistema econômico. “Assim, o Estado legitimado politicamente em torno de vontades, seria o espaço para o exercício de ações no sentido da ampliação do leque de possibilidade [leia-se desenvolvimento]” (BRANDÃO, 2008, p. 45). Em texto mais recente, esse autor explica que, em Celso Furtado, a superação do impasse do subdesenvolvimento – ou seja, o “alargamento do horizonte de opções” – requer a “[...] presença constitutiva do Estado e do planejamento para consubstanciar estratégias de desenvolvimento [...]” (BRANDÃO, 2012b, p. 8).

Ainda dentro da perspectiva do Estado como instrumento necessário à superação do subdesenvolvimento, convém citar o trabalho de Sampaio Jr. (2008). O objetivo deste autor é compreender como Celso Furtado compatibiliza, teoricamente, a enorme discrepância entre a gravidade e a contundência de seu diagnóstico sobre o impacto da transnacionalização do capital sobre as economias subdesenvolvidas e a sua renitente insistência na viabilidade de uma solução para o impasse do subdesenvolvimento nos marcos da ordem social burguesa. Assim, trilhando um caminho distinto dos trabalhos mencionados acima, Sampaio Jr. (2008) desvela os limites da saída reformista para a tragédia do subdesenvolvimento, solução essa sempre apregoada por Celso Furtado. Em face dos desafios cada vez maiores representados pela transnacionalização do capitalismo, Celso Furtado descarta a “solução socialista” e afasta o “fantasma da revolução social”, preconizando, “[...] em aparente contradição com a gravidade de sua interpretação sobre o caráter da nova dependência, [...] uma saída para o impasse do subdesenvolvimento nos marcos do próprio capitalismo pós-nacional.” (SAMPAIO JR., 2008, p. 86). Em seguida, conforme escreve Sampaio Jr. (2008), o intelectual brasileiro passa a defender “[...] a viabilidade de um desenvolvimento endógeno, cuja essência consiste no controle dos fins que orientam a incorporação do progresso técnico [...]” (SAMPAIO JR., 2008, p. 86).

Ao contrário do que se poderia supor, não há nessa defesa, conforme demonstra Sampaio Jr. (2008), nenhuma contradição entre o diagnóstico e o receituário, nem falta de rigor teórico, muito menos inconsistência metodológica. Na realidade, o que há é uma perfeita coerência com respeito às bases teóricas e metodológicas que sustentam o esquema interpretativo de Celso Furtado. A propósito disso, escreveu: “a coerência analítica entre diagnóstico e receituário é dada pelo seu modo de interpretar a realidade como uma contingência histórica, maleável a diferentes configurações, e não como uma necessidade

histórica com sentido imanente, decorrente de contradições irreduzíveis que regem o movimento do capitalismo.” (SAMPAIO JR., 2008, p. 87).²⁵³ Tal marco analítico permitiu a Celso Furtado revelar as contradições do subdesenvolvimento sem ter de considerá-las como uma realidade histórica com sentido imanente, cuja superação exigiria a negação do próprio capitalismo. De acordo com Sampaio Jr. (2008), “[...] o nexo entre diagnóstico e receituário, perfeitamente coerente quando avaliado em seus próprios termos, põe em evidência o limite [da] crítica do subdesenvolvimento [de Furtado] e o horizonte ‘reformista’ que orienta a sua utopia de um desenvolvimento capitalista civilizado na periferia da economia mundial”. (SAMPAIO JR., 2008, p. 88). Os limites da crítica do subdesenvolvimento foram explicitados por Sampaio Jr. (2008) nos seguintes termos:

Ao transformar o bem-estar da nação em objetivo último do desenvolvimento, sua visão assume o capitalismo regulado como a mais alta expressão da civilização contemporânea. Definido como um fim em si, o Estado nacional fica naturalizado. Oculta-se, desse modo, os antagonismos de classe inerentes ao regime capitalista. Quando a sociedade alcançasse o modelo ideal representado pela dialética inovação-difusão das técnicas, a realidade teria se adequadado aos princípios da razão. O arcabouço analítico de Furtado perde, então, toda a força crítica para se transformar no seu contrário: a apologia do capitalismo como força motriz do desenvolvimento. Donde a mitificação do Estado de Bem-Estar como uma espécie de situação histórica ideal que concilia de maneira duradoura os interesses da burguesia e do proletariado. (SAMPAIO JR., 2008, p. 88).

Mais à frente, acrescenta:

Ao rejeitar a ideia de que as taras do capital possam derivar do próprio metabolismo do regime capitalista e ao destacar as potencialidades progressistas da iniciativa privada como veículo de progresso técnico, Furtado abre espaço para a edulcoração da sociedade burguesa. É tal construção que lhe permite conciliar a extraordinária capacidade de criticar a realidade quando ela se afasta do “tipo ideal” e a defesa do regime capitalista regulado como alternativa civilizadora. (SAMPAIO JR., 2008, p. 90).

Nesse sentido, segundo argumenta Sampaio Jr. (2008), Celso Furtado oferece uma concepção idealista do processo histórico, a qual comporta uma interpretação igualmente idealista do subdesenvolvimento, ou seja, uma interpretação que recusa, explicitamente, a perspectiva do materialismo histórico. Com efeito, as soluções reformistas apregoadas por Celso Furtado, ancoradas na vontade política, na criatividade cultural e na coragem dos

²⁵³ Em outra passagem, Sampaio Jr. (2008) explica a referida coerência analítica nos seguintes termos: “em respeito à absoluta integridade intelectual e moral de Furtado, cabe advertir, no entanto, que a sua insistência em encontrar uma solução para o subdesenvolvimento dentro dos marcos do regime burguês, longe de representar um sintoma de irracionalidade, que estaria em aberta contradição com a sua interpretação histórica, trata-se, na realidade, de uma conclusão perfeitamente coerente com a sua perspectiva weberiana de conceber a ação com respeito a um valor.” (SAMPAIO JR., 2008, p. 95).

governantes para enfrentar os desafios históricos, não passariam de soluções utópicas. Sobre esse ponto, esclarece Sampaio Jr. (2008): “a esperança de um capitalismo civilizado, que está sempre além da linha do horizonte, alimenta um ‘possibilismo’ que nunca se cumpre e que não encontra condições para se tornar força política real.” (SAMPAIO JR., 2008, p. 95). No último parágrafo do texto, o autor deixa a seguinte reflexão: “para honrar a tradição intelectual de Furtado e seu compromisso com a construção de uma sociedade democrática dona de seu destino, é preciso ir além da razão burguesa e equacionar a necessidade inescapável de superação do capitalismo.” (SAMPAIO JR., 2008, p. 98). Em seu modo de ver, é preciso ter presente que o espaço de reforma do capitalismo periférico, inclusive o latino-americano, é inexistente.

Castro (2014), por seu turno, dedica-se à uma outra problemática, qual seja, o estudo da formação do Estado brasileiro a partir da constituição econômica do Brasil. Seu objetivo é explicitar os principais elementos relativos à formação do Estado brasileiro na obra *Formação Econômica do Brasil*, de Celso Furtado. Para tanto, considera “[...] a formação do Estado brasileiro a partir da Independência, em 1822, que é quando de fato pode-se falar em um país legalmente autônomo, sem mais as implicações da condição de colônia.” (CASTRO, 2014, p. 18).

Após apresentar, em linhas gerais, a análise furtadiana dos diversos ciclos econômicos que estiveram na base da formação do país (pau-brasil, açúcar, ouro, borracha, café), Castro (2014) ressalta, seguindo as ideias de Furtado, as principais linhas de atuação do Estado brasileiro. A propósito disso, assevera que, nas décadas que se seguiram à Independência, o governo central do Brasil tivera que cumprir acordos com a Inglaterra, o que impactava no seu poder interventivo. Superada essa fase de “tutelagem” econômica, e recuperada, minimamente, sua capacidade financeira, o Estado teve como linha principal de atuação medidas que atendiam aos interesses da economia cafeeira, tais como a desvalorização cambial e a política de valorização do café.

Lins e Marin (2016), num esforço de compreensão da concepção furtadiana de desenvolvimento, destacam o papel do Estado na construção de um projeto de desenvolvimento econômico e social. A respeito disso, escreveram: “a teoria furtadiana ampara-se na interferência do Estado, para ordenar a economia e promover as condições favoráveis ao desenvolvimento.” (LINS; MARIN, 2016, p. 85). As autoras evidenciam, assim, a visão de Celso Furtado sobre o papel indispensável do Estado na luta pela superação do subdesenvolvimento. Nessa perspectiva, os entraves ao desenvolvimento somente seriam

suplantados mediante atuação coordenada do Estado na regulação da estrutura do sistema econômico.²⁵⁴

Como instituição imprescindível na busca pela superação dos obstáculos ao desenvolvimento, ao Estado caberia “[...] o papel de entidade realizadora de projetos, organizadora de atividades e elaboradora de planos de ação que visassem o desenvolvimento econômico e social.” (LINS; MARIN, 2016, p. 86). As autoras identificam, portanto, três funções básicas do Estado: 1) planejar/programar o desenvolvimento; 2) implementar políticas de desenvolvimento; e 3) coordenar as transformações estruturais, indispensáveis para a superação do subdesenvolvimento.

O esforço de revisão da literatura que vimos de realizar permitiu organizar as ideias centrais de vários estudos que abordam o tema do Estado e da planificação na obra de Celso Furtado. Foi possível observar que, em geral, esses estudos ou têm caráter introdutório ou não têm preocupação com a abrangência, enfatizando, apenas, momentos específicos da evolução das ideias do autor, sem considerar, portanto, o conjunto de sua produção intelectual. Isso significa que os trabalhos revisados não incorporam a preocupação de acompanhar o movimento interpretativo de Celso Furtado – desde os escritos de juventude do autor, preparados ainda no decênio 1940, até os seus últimos trabalhos, publicados no limiar do século atual – centrando a análise em algumas poucas obras ou em períodos específicos da trajetória intelectual e política do economista brasileiro, notadamente as décadas de 1950, 60 e 70. Ademais, verificou-se que, mesmo nas pesquisas que abordam o Estado e a planificação no pensamento de Celso Furtado, nem sempre essa temática integra o objetivo geral dos trabalhos, emergindo como tema complementar e/ou vinculado a um outro tema/problema.

Além disso – e aqui reside a principal diferença entre os estudos revisados e o nosso esforço de pesquisa –, constatou-se que parte importante dos trabalhos supracitados não percebe que, em Celso Furtado, o Estado é, simultaneamente, causa e efeito dos processos de mudança social, incluindo nestes o próprio processo de desenvolvimento econômico. E mais importante ainda, tais estudos parecem não ter captado a importância de se levar em conta os diferentes processos históricos e as diversas forças e formas sociais – as particularidades/especificidades da evolução das diferentes realidades e/ou estruturas sociais e econômicas, desenvolvidas e subdesenvolvidas –, plasmadas a partir da expansão do capitalismo industrial, para se compreender as distintas conformações ou formas ou feições de Estado (desenvolvidos e

²⁵⁴ Visão semelhante pode ser encontrada em Sachs (2001). Para ele, a obra de Celso Furtado transmite a seguinte mensagem: “a superação do subdesenvolvimento só se dá através de um processo de rápida industrialização, planejado e conduzido pelo Estado, e conjugado com a reforma agrária.” (SACHS, 2001, p. 46).

subdesenvolvidos), bem como a ação estatal em diferentes formações sociais e econômicas. Essa lacuna se deve, possivelmente, ao fato de os referidos trabalhos não terem acompanhado o processo incessante de elaboração e reelaboração de ideias envidado por Celso Furtado ao longo de seis décadas de produção intelectual, uma lacuna que esta tese de doutorado se propõe a preencher.

APÊNDICE B – A noção de planificação democrática em Karl Mannheim

[...] enquanto não conseguirmos fazer os processos democráticos funcionarem dentro da estrutura da sociedade moderna, estaremos destinados a viver num caos ou numa prisão.

(Karl Mannheim, “Planejamento democrático e a nova ciência da sociedade”, 1946).

O dilema da nossa época pode ser enunciado da seguinte maneira: nossos temores nos levam aos extremismos; a falta de controle conduz ao caos; um controle estreito confina-nos numa existência enjaulada.

(Karl Mannheim, “Liberdade, poder e planificação democrática”, 1972).

Este apêndice traz uma síntese da concepção mannheimiana de planejamento democrático. O resgate, mesmo que sumário, da teoria sociológica do planejamento, tal como formulada por Karl Mannheim, constitui, sem dúvida alguma, condição necessária para se compreender a concepção de planejamento presente no pensamento de Celso Furtado. Conforme demonstramos no decorrer desta tese de doutoramento, a concepção furtadiana de planejamento, inicialmente restrita ao plano operacional, vinculado às ciências administrativas e aos princípios organizacionais, ganhou novos contornos a partir do contato do autor com o pensamento do fundador da sociologia do conhecimento.

Celso Furtado, com toda certeza, serviu-se da ideia mannheimiana segundo a qual o planejamento não é fruto apenas de uma boa estratégia, como ensinavam os princípios de organização e de administração, devendo, outrossim, ancorar-se num sistema de valores, para ser democrático. Nesse aspecto, pode-se afirmar que a obra de Mannheim revelou para Furtado a dimensão humanística do planejamento. Foi a partir de Mannheim que o economista brasileiro passou a conceber o planejamento como *técnica social*²⁵⁵, a qual permitiria introduzir

²⁵⁵ Para Mannheim, o planejamento é uma coordenação de técnicas sociais. Mas o que vem a ser técnica social? Segundo o autor, o termo técnica social abrange todas as práticas e instrumentos que têm como fim a modelação do comportamento humano e das relações sociais. Nas suas próprias palavras: “utilizo a expressão ‘técnica social’ para me referir a todos os métodos que influem no comportamento humano para que este se encaixe nos padrões de interação e organização social existentes.” (MANNHEIM, 1972, p. 24). Enquanto técnica social, o planejamento “[...] é uma forma centralizada de manipulação, tanto no sentido de realizado por uma entidade com poder sobre a sociedade, o Estado, como no sentido de atuar sobre pontos nodais da estrutura social.” (SZMRECSANYI, 1982, p. 18). Nesse sentido, conforme argumenta a autora, o planejamento, no nível proposto por Mannheim, só pode ser concebido como uma atuação do Estado. Nos textos de Celso Furtado, apresentados na primeira parte desta tese, há menção somente a esse aspecto do planejamento – o planejamento como técnica social. No entanto, conforme mostram Foracchi (1972) e Szmrecsanyi (1982), a análise sociológica do planejamento, tal como foi realizada por Mannheim, permite abordá-lo sob diversas dimensões complementares. Além de *técnica social*, o planejamento é uma *forma de pensamento* – o pensamento planificado: “ele constitui uma forma de compreender a sociedade como um conjunto de esferas cada qual dotada de um dinamismo interno próprio, mas interligada às demais e, por isso, atuando umas sobre as outras.” (SZMRECSANYI, 1982, p. 18). “Portanto, significa, também, uma nova capacidade intelectual totalizadora para explicar situações não-regulamentadas que perturbam o equilíbrio social.” (FORACCHI, 1972, p. 20); é, ainda, um *processo social*: “[...] no sentido de ser uma atuação que se dá através do tempo e que se

racionalidade na *res publica*. Enquanto tal, isto é, na qualidade de técnica, ou conjunto de meios para um objetivo, poderia ser empregado para os fins mais diversos, entre eles, citam-se: a construção da nação, o bem-estar social e, como se verificou no decorrer desta pesquisa, a superação da armadilha do subdesenvolvimento. Em síntese, o legado mannheimiano incutiu em Furtado a ideia de que o homem pode atuar racionalmente sobre a História.

Fica evidente, pelo que foi dito, que Mannheim é uma referência teórico-metodológica fundamental para o pensamento e a ação de Furtado. A influência do sociólogo alemão pode ser auferida no trecho abaixo, que traz uma reflexão de Furtado acerca da reconstrução dos países devastados pela Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Observe-se que o uso extensivo do “léxico mannheimiano” – destacado em itálico – é inequívoco.

Como estudioso de Mannheim, estava convencido de que um amplo esforço de *reconstrução institucional* tornara-se indispensável, se o objetivo era preservar a *liberdade do homem*. Cabia prevenir as crises e neutralizar os efeitos sociais da *instabilidade* inerentes às economias de mercado. Os projetos de previdência e assistência social, que tiveram no Plano Beveredge sua melhor expressão, constituiu valioso avanço, mas não iam à raiz do problema, pensava eu. A solução estava na introdução de uma dupla *racionalidade*, ao nível dos *fins* e dos *meios*, o que exigia a *planificação*. Meus estudos de organização das atividades do setor público, com base em autores norte-americanos, e as ideias de Mannheim em seu *Man and society in age of reconstruction* (traduzido para o espanhol com o título de *Libertad y planificación social*), haviam moldado minha visão das opções com que se defrontava a Europa em *reconstrução*. (FURTADO, 1997b, t. I, p. 99-100, grifos nossos).

Os parágrafos que seguem baseiam-se amplamente em três trabalhos de Mannheim, listados a seguir: 1) *Planejamento democrático e a nova ciência da sociedade*, artigo publicado, originalmente, em *World Review*, em junho de 1942; 2) *O homem e a sociedade: estudos sobre a estrutura social moderna*, publicado, pela primeira vez, em 1940; e 3) *Liberdade, poder e planificação democrática*. Esse último, cuja primeira edição data de 1951, é uma publicação póstuma, que reúne vários manuscritos inéditos de Mannheim. A preparação desses manuscritos para publicação ficou sob responsabilidade do *Institute of World Affairs*, e contou com o auxílio de Júlia Mannheim, viúva do autor, e de Ernest Bramstedt e Hans Gerth, autores da *Nota sobre a obra de Karl Mannheim*, que precede os textos inéditos da referida coletânea.

Karl Mannheim, considerado a maior autoridade em planejamento democrático²⁵⁶, sempre iniciava os seus textos fazendo referência aos males sociais e econômicos de sua época,

complementa e se redefine em seu próprio desenvolvimento e em razão de seus próprios efeitos sobre a vida social.” (SZMRECSANYI, 1982, p. 18); é, por fim, uma forma de *controle social*: “[...] estabelecendo objetivos a serem alcançados e regulamentando os meios através dos quais estes devem ser obtidos, limita a gama de opções e comportamentos abertos aos indivíduos e grupos sociais” (SZMRECSANYI, 1982, p. 18).

²⁵⁶ Essa é a forma pela qual o autor é apresentado na Nota da Redação que precede o texto *Planejamento democrático e a nova ciência da sociedade*, publicado na Revista do Serviço Público, DASP, IX/IV, p. 5-10,

vale dizer, ao contexto histórico (econômico, social e político) da primeira metade do século XX. O uso desse artifício metodológico tinha o propósito de chamar a atenção para o movimento de desintegração da sociedade liberal democrática, cujos principais sintomas já se faziam sentir: a crise econômica profunda, o desemprego endêmico, o acirramento da competição internacional, a violência, as guerras mundiais, o caos social, a desagregação dos valores fundamentais, a desintegração social e pessoal, a ascensão de regimes autoritários. Segundo Mannheim (1972), esse desajustamento da sociedade moderna, entendido como o colapso²⁵⁷ do tipo de liberdade, cultura e democracia que predominava no século XIX, é consequência inequívoca do capitalismo sem controle²⁵⁸. O princípio do *laissez-faire*, que no passado teria mantido o equilíbrio do processo social, nas primeiras décadas do século XX resultou em caos social e econômico.

Essa tendência de desintegração social, traço central da moderna sociedade capitalista, é explicada por Mannheim (1972, p. 23) como um processo de “[...] enfraquecimento gradual da estrutura social existente e das forças que a sustentam, sem o crescimento simultâneo de uma nova ordem”. Em seu modo de ver, essa desintegração, tanto social quanto pessoal, estaria refletindo o fim do *laissez-faire*. A propósito disso, escreveu: “[...] a época do *laissez-faire* já passou e a catástrofe só pode ser evitada pelo planejamento.” (MANNHEIM, 1972, p. 38). Fica evidente, pelo trecho transcrito, que o autor deposita todas as suas esperanças numa nova ordem social, democraticamente planejada. O que se observa é a necessidade de um planejamento democrático da ordem econômica frente “[...] a caducidade do individualismo e da competição como princípios organizatórios nas sociedades industrialmente avançadas [...]” (SZMRECSANYI, 1982, p. 17).

O problema central de nosso tempo é, portanto, caracterizado por [Mannheim] como de transição rumo a uma sociedade planificada. Só uma estratégia de reforma gradual em direção a uma sociedade toda planificada pode livrar-nos do dilema que opõe a crença confessada na dignidade do indivíduo aos processos niveladores da padronização atual; a afirmação de iguais oportunidades para todos à realidade da competição não-regulamentada entre gigantes e anões econômicos; o estímulo infinito

dez. 1946. Opinião semelhante pode ser encontrada em Szmrecsanyi (1982, p. 16), para quem Mannheim “[...] foi um dos sociólogos que mais cedo e melhor compreendeu a importância do planejamento para a moderna sociedade capitalista [...]”.

²⁵⁷ O autor se refere ao colapso da civilização não apenas em termos de crise econômica, mas também em seus aspectos psicológico, moral e cultural.

²⁵⁸ Esse diagnóstico da situação, formulado por Mannheim (1972), também foi objeto de reflexão de Celso Furtado no livro *A fantasia organizada*. Ao escrever sobre “os ares do mundo” no pós-guerra, Furtado (1997b, t. I, p. 98) apresenta o seguinte depoimento: “estava convencido de que o fascismo era uma ameaça que pairava permanentemente sobre as sociedades democráticas. Como ignorar que as economias de mercado eram intrinsecamente instáveis e que essa instabilidade tendia a agravar-se? Era o que nos ensinava a História. [...] Estava convencido de que a inescapável concentração de poder econômico produziria uma redução do espaço em que se move o indivíduo, uma atrofia da vida política, conduzindo a alguma forma de totalitarismo”.

das necessidades dos consumidores às agudas desigualdades de rendimentos; a ética do trabalho duro ao desemprego de massas; a perfeição e técnicas do trabalho dos meios de comunicação de massas aos baixos níveis de gosto e de inteligência popular. (BRAMSTEDT; GERTH, 1972, p. 13).

Com o que foi exposto acima, percebe-se que os crescentes problemas sociais do desenvolvimento histórico moderno só podem ser solucionados pela intervenção com objetivos bem-definidos. Mas não é qualquer tipo de intervenção. A implantação de reformas isoladas, sem coordenação e controle, apenas contribuiria para agravar os males sociais e econômicos. O que se postula é a intervenção via planejamento, que seja capaz de promover a “[...] reconstrução da sociedade como um todo [...]” (MANNHEIM, 1946, p. 9). Neste sentido, percebe-se que o planejamento à la Mannheim é mais do que um planejamento setorial, sendo concebido como instrumento de organização racional da vida em sociedade. Torna-se patente, então, a inevitabilidade²⁵⁹ do planejamento social nas sociedades modernas, haja vista a crise do liberalismo. “Dentro dessa suposição, não há mais qualquer escolha entre a planificação e o *laissez-faire*, mas apenas entre o bom e o mau planejamento.” (MANNHEIM, 1962, p. 16). O mau²⁶⁰ planejamento a que se refere o autor é aquele ligado às ditaduras e à supressão de toda a liberdade. Esse tipo de planejamento, verdadeira arregimentação, foi condenado com veemência pelo autor.

Posto isso, questiona-se: há uma forma de planejamento que constitua, em si, uma garantia contra o abuso despótico, ditatorial e totalitário? Há uma forma de planificação que permite um máximo de liberdade de autodeterminação, que não viole as forças espontâneas da sociedade? Qual deve ser o sentido do planejamento? Mannheim (1946, 1962, 1972) defende a prática do bom planejamento, entendido como planejamento democrático: “[...] um mecanismo social que [une] os princípios da liberdade e da planificação, evitando de um lado o caos que surge nos processos sociais não planejados, e garantindo, de outro, que o poder e a expansão totalitária não serão tratados como fins em si mesmos.” (MANNHEIM, 1962, p. 18).

É um planejamento de tipo especial, compreendido não apenas como uma questão de economia ou de urbanismo, mas aquele que pressupõe “[...] todas as esferas da vida social.”

²⁵⁹ Mannheim (1972) relata que até os anos de 1940 apareceram duas reações contra a desintegração social, ambas pautadas na ideia de planejamento: o planejamento autoritário (fascismo e comunismo) e o planejamento democrático, cuja origem está nas políticas progressistas das democracias. Na sua obra, como se procura demonstrar neste apêndice, o autor faz a defesa da superioridade da planificação democrática.

²⁶⁰ O mau planejamento, vinculado ao comunismo e ao fascismo, “[...] significa a concentração absoluta do poder nas mãos de uns poucos, por meio de um partido monopolístico. Em termos concretos, implica na suspensão de todos os direitos do cidadão livre. Significa o controle total da imprensa e de todos os outros órgãos formadores da opinião pública, bem como o controle completo do sistema educativo. Significa a utilização do poder por facções oficiais ou semioficiais; significa campo de concentração, espionagem e terrorismo de toda espécie.” (MANNHEIM, 1972, p. 44-45).

(MANNHEIM, 1946, p. 9). Neste sentido, o planejamento é apresentado como *técnica social*, mas oposta à ideia de arregimentação. A propósito, escreveu: “o planejamento real é o planejamento democrático – não a manipulação direta de vidas, credos e crenças [...]” (MANNHEIM, 1946, p. 9). Essa ideia foi muito bem apreendida por Szmrecsanyi (1982, p. 18), ao afirmar que: “[...] o planejamento não deve ser confundido com imposição, regulamentação minuciosa ou coerção [...]. O planejamento orienta, conduz ou mesmo persuade, mas não obriga pela força”. Trata-se, evidentemente, de reconstrução social mediante cuidadosa e prudente redistribuição de circunstâncias sociais; estabelecimento de uma estrutura planificada, dentro da qual haja possibilidade para os ajustamentos espontâneos, para as forças vivas e criadoras dos indivíduos e grupos. Em uma palavra, planejamento para a *liberdade*.

Mas que tipo de liberdade? Não é, segundo Mannheim (1962), a do *laissez-faire*, *laissez-aller*, que já não pode existir. “É a liberdade de uma sociedade que, tendo sob seu controle todo o sistema coordenado das técnicas sociais, pode proteger-se contra o perigo ditatorial em certas esferas da vida [...]” (MANNHEIM, 1962, p. 273). Sobre essa temática, vale a seguinte observação: “a liberdade não pode ser encarada como um conceito absoluto mas tão somente como aquela historicamente possível.” (SZMRECSANYI, 1982, p. 18).

No livro *Liberdade, poder e planificação democrática*, Mannheim, ao escrever o prefácio, anuncia os traços essenciais daquilo que chama de sociedade democraticamente planificada: “este é um livro sobre os princípios de uma sociedade planejada, porém democrática – uma sociedade organizada estritamente em algumas de suas esferas básicas mas que, no entanto, ofereça mais liberdade ali onde a liberdade seja essencial.” (MANNHEIM, 1972, p. 17). O autor segue dizendo que o livro “[...] trata da forma da sociedade, além do *laissez-faire* e da arregimentação total de um lado, e além das alternativas de fascismo e comunismo, de outro lado.” (MANNHEIM, 1972, p. 17). Ele propõe uma via alternativa, denominada de terceiro caminho [ou terceira via]. “Assinalamos um caminho por meio da reforma e das mudanças pacíficas, mas um caminho que exigirá sérios sacrifícios de todos.” (MANNHEIM, 1972, p. 17). Não obstante os perigos totalitaristas, o planejamento democrático da ordem econômica é apontado como a única forma de fazer sobreviverem as instituições políticas democráticas.

Ao refutar com experiência e clarividência as soluções regimentadoras e a panaceia liberal, Mannheim aponta uma alternativa de síntese: o planejamento democrático. A terceira via será democrática porque nela serão revitalizados os ideais democráticos do pensamento liberal, assegurando, portanto, continuidade a um aspecto precioso da nossa tradição cultural: o respeito à personalidade humana e às decisões coletivas. E planejar, sem dúvida, significa interferir não no sentido rígido dos esquemas

totalitários mas no sentido cientificamente estabelecido de ação integradora. (FORACCHI, 1972, p. 24).

Portanto, o desafio que se coloca é o de construir uma *nova ordem social* mediante o planejamento, mas não qualquer planejamento:

[...] tem que ser *planejamento para a liberdade*, sujeito ao controle democrático; *planejamento, mas não planejamento restricionista* que favoreça os monopólios de grupos, sejam de homens de empresa ou de associações operárias, mas ‘planejamento para a plenitude’, isto é, pleno emprego e total exploração dos recursos; *planejamento para a justiça social*, mais que igualdade absoluta, com diferenciação de recompensas e *status*, sobre a base da genuína igualdade mais que do privilégio; *planejamento, não para uma sociedade sem classes*, mas para uma sociedade que suprima os extremos de riqueza e pobreza; *planejamento para padrões culturais* sem ‘nivelamento por baixo’ – uma transição planejada, favorecendo o progresso, sem suprimir o que há de valioso na tradição; *planejamento que neutralize os perigos de uma sociedade de massas*, coordenando os instrumentos de controle social, mas só interferindo nos casos de deterioração institucional ou moral, definidos por critérios coletivos; *planejamento para o equilíbrio* entre a centralização e a dispersão do poder; *planejamento para a transformação gradual da sociedade, a fim de estimular o desenvolvimento da personalidade*: em resumo, *planejamento mas não arregimentação*. (MANNHEIM, 1972, p. 49, grifos do autor).

O último período do trecho transcrito deixa bem claro a opção pela solução reformista, que pressupõe a transformação gradual da sociedade nos marcos do próprio capitalismo.²⁶¹ “O sentido de [sua obra] é o de propor uma reformulação da sociedade em termos de um capitalismo planejado.” (SZMRECSANYI, 1982, p. 17). A defesa da reconstrução social pela via reformista, também presente no pensamento e ação de Celso Furtado, como já se enfatizou, ancora-se na crença segundo a qual “[...] graças às técnicas modernas de planificação social, também pode ser equilibrada a sociedade contemporânea de grande capitalismo.” (MANNHEIM, 1972, p. 110).

Essa reconstrução é pensada como uma reforma, como uma gradual modificação das instituições, dos valores, do próprio homem, de tal modo que nesse processo fique assegurada a integração da herança cultural às inovações necessárias à elaboração de uma nova sociedade. Em decorrência, o conflito de classes é rejeitado enquanto germe ou via de transformação, porque nele o autor capta apenas o caráter destrutivo. (SZMRECSANYI, 1982, p. 17).

A passagem anterior de Mannheim nos conduz à seguinte questão: como falar de planejamento democrático e de planificação para a liberdade, se o Estado democrático, como

²⁶¹ Esse é justamente o sentido do planejamento enquanto *processo social*: “entendê-lo como processo significa abordá-lo dinamicamente, quer dizer, sob o duplo aspecto de ação socialmente inovadora e preservadora. É preservadora a ação planificada na proporção em que contribui para assegurar a continuidade do sistema social. Ela é inovadora quando interfere racionalmente, eliminando os efeitos desintegradores dos demais processos sociais, coordenando-os sob a forma socialmente construtiva.” (FORACCHI, 1972, p. 20-21).

Estado de serviço público, atua e está presente em todas as esferas da vida social? Mannheim (1972) argumenta que *democracia, liberdade e planejamento* não são termos antitéticos. Para ele, “[...] certos controles, que favorecem o planejamento, *servem* à causa da liberdade. O verdadeiro sentido do controle social consiste em refrear as tendências naturais do desenvolvimento, que, se fossem deixadas às soltas, poderiam gerar a opressão ou o caos [...]” (MANNHEIM, 1972, p. 156, grifo do autor). O planejamento democrático é, pois, visto como domínio racional do irracional – é intervenção racional nas esferas irracionais do processo social. Mais que isso, é concebido por Karl Mannheim como técnica social que tem a capacidade de civilizar, organizar e libertar.

Finalmente, o problema que se coloca é o seguinte: como criar e implantar esse tipo de planejamento? Mannheim (1972) coloca essa responsabilidade sobre a *intelligentzia*. Diz ele: “[...] o planejamento será iniciado e conduzido por uma *minoría*, dados o preparo intelectual e a ousadia requeridos pela tarefa, assim como a urgência e a dimensão impositiva que ela envolve.” (SZMRECSANYI, 1982, p. 20, grifo nosso). A esse grupo minoritário, “caberia, através do planejamento, educar politicamente as massas para que estas fossem paulatinamente levadas a participar do processo de planejamento.” (SZMRECSANYI, 1982, p. 20). Essa solução é aparentemente contraditória, tendo em vista que o autor constrói a noção de planejamento contando com a sociedade como um todo, mas, ao analisar a sua formulação e execução, o coloca como responsabilidade de minorias.

Além disso, caberia perguntar se essa *intelligentzia* teria condições de assumir tal responsabilidade.

Na verdade, cabe questionar mais profundamente suas posições, indagando-se até que ponto uma elite, como a *intelligentzia*, pode encarnar a consciência social, descobrindo em meio aos conflitos de classe aquilo que seria bom para a sociedade como um todo. Ou seja, até que ponto a *intelligentzia* teria condições de libertar o planejamento das injunções do poder econômico, ou mesmo de chegar ao poder sem seu auxílio? [...]. Além disso, nenhum grupo social, enquanto não organizado em termos de classe, lutando por determinados interesses, tem condições de dominar o Estado. Não constituindo uma classe, como reconhece Mannheim, a *intelligentzia* só pode ascender politicamente através de compromissos com determinadas classes. (SZMRECSANYI, 1982, p. 20).