

ENCANTOS E DESENCANTOS DE CELSO FURTADO COM A RACIONALIDADE DO PLANEJAMENTO ESTATAL

JOSÉ ELESBÃO DE ALMEIDA*

Em nenhum momento de nossa história foi tão grande a distância entre o que somos e o que esperávamos ser.

(Celso Furtado, 1999)

Resumo: O artigo discute a visão de Celso Furtado sobre o papel do Estado no planejamento e desenvolvimento da economia brasileira durante a segunda metade do século XX. O propósito é demonstrar que até meados dos anos 1960 ele confiava ao Estado um papel excessivamente transformador das estruturas atrasadas, condição necessária para superar o subdesenvolvimento e acicatar o processo de desenvolvimento capitalista. Não obstante, na segunda metade da década de 1960, antes da mudança operada no paradigma de desenvolvimento, com a ascensão dos militares ao poder, verifica-se um desvanecimento dessa concepção. A partir daí, passou a criticar visceralmente a forma de intervenção do Estado e atribuir ao mesmo a responsabilidade pelo aumento das distorções sociais e pela concentração de renda em favor das classes mais abastadas.

Palavras-chave: Estado, planejamento econômico e desenvolvimento.

Abstract: The article discusses the vision of Celso Furtado on the state's role in planning and in the development of the Brazilian economy during the second half of the twentieth century. The purpose is to demonstrate that by mid-1960 he confided to the State a too large role to transform structures, as a necessary condition to overcome underdevelopment and foster the process of capitalist development. Nevertheless, in the second half of the 1960s, before the change wrought in the development paradigm, with the rise of the military rule in Brazil, there is a fading of this conception. From there, he began to criticize the form of state intervention and assign to it the responsibility for the increasing of social distortions and for the concentration of income in favor of the wealthier classes.

Keywords: State, economical planning and development.

* Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, professor do Departamento de Economia da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN. E-mail: jose.elesbao@uol.com.br

Introdução

O artigo discute a visão de Celso Furtado sobre o papel do Estado no planejamento do processo de desenvolvimento da economia brasileira na segunda metade do século XX. A ideia é demonstrar que até mais ou menos meados dos anos 1960 ele delegava ao aparelho estatal um papel excessivamente transformador das estruturas atrasadas, cujas funções planificadoras consubstanciadas em métodos científicos e técnicas adequadas impunham racionalidade aos investimentos, necessários para superar o subdesenvolvimento e acicatar o processo de desenvolvimento capitalista.

Esse papel era reservado ao Estado em razão de alguns condicionamentos econômicos e sociais, dentre os quais se destacam a singularidade do capitalismo periférico, a heterogeneidade e falta de espírito empresarial dos grupos que representavam a burguesia industrial brasileira, além da instabilidade causada pelas forças espontâneas das economias de mercado, notadamente nas economias subdesenvolvidas. A esses aspectos se adiciona ainda a persistência de valores tradicionais, cuja consequência refletiu-se diretamente na atrofia de uma ideologia empreendedora capaz de nortear a ação dos grupos em função de um projeto de desenvolvimento em bases eminentemente nacionais e em favor dos interesses da coletividade.

A despeito das expectativas transformadoras, na segunda metade da década de 1960, depois da mudança operada no paradigma de desenvolvimento comandado pelos militares, Furtado mudou suas ideias em relação ao papel dinamizador do Estado como agente transformador e impulsionador do desenvolvimento econômico brasileiro. A partir daí, passou a criticar visceralmente sua forma de atuação, cujas políticas corroboraram diretamente para o aumento das disparidades econômicas e sociais e para o aprofundamento da concentração dos níveis de renda em favor das classes mais abastadas. Para isso, também concorreu o impulso dado pela presença crescente do capital estrangeiro na economia nacional, sem a exigência de nenhuma contrapartida e nenhum critério de seletividade na concessão dos incentivos fiscais e financeiros por parte do poder público.

Se por um lado Furtado reconhece que a engrenagem do aparelho estatal sofreu uma transformação estrutural qualitativa em suas funções com a ascensão de novas forças tecnocráticas ao poder a partir de 1964 – a qual imprimiu uma maior racionalização ao processo de acumulação privada de capital e contribuiu

para acelerar o crescimento econômico em novas bases —, por outro lado percebe também que a base da pirâmide social manteve-se à margem das políticas públicas e o crescimento se fez à custa de um endividamento externo galopante, combinado com um aumento exponencial das desigualdades sociais e aprofundamento do subdesenvolvimento e da dependência externa.

O texto está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução e as considerações finais. Na seção seguinte faz-se um preâmbulo sobre a intervenção do Estado na economia brasileira a partir da década de 1950. A segunda seção trata da reversão do padrão estatal-desenvolvimentista a partir de meados dos anos 1960 e dos desencantos de Furtado em relação à forma de atuação do setor público na economia, cuja intervenção, em vez de corrigir, aprofundou as distorções econômicas e sociais e a concentração dos níveis de renda em favor das classes mais ricas. Finalmente, nas considerações finais, apresenta-se uma síntese da atuação do aparelho estatal na economia brasileira à luz do pensamento furtadiano.

O chamamento ao Estado para ativar o desenvolvimento brasileiro

Antes de adentrar no objetivo central do texto, é oportuno destacar que no caso brasileiro, à semelhança de muitos outros países, a história da intervenção do Estado para regular a economia é muito antiga e transcende os limites deste trabalho. Importa registrar apenas que, no início do século XIX, e, sobretudo, a partir da segunda metade deste, o poder regulamentador do Estado já se fazia presente, mediante a instituição de políticas protecionistas e de subvenções fiscais e creditícias, seja para assegurar interesses particulares de determinados grupos, seja para amparar atividades econômicas em dificuldades ou mesmo por meio da criação de empresas estatais.¹ No entanto, até 1930 essas intervenções se deram de forma eventual, muitas vezes por meio de medidas paliativas (de caráter monetário, cambial e fiscal) e nem sempre voltadas para a industrialização ou mesmo para o crescimento e/ou desenvolvimento econômico do País.

A partir dos anos 1930, particularmente com a instauração do Estado Novo, em 1937, a despeito de o governo Vargas não ter apresentado um plano econômico (documentado no papel) com metas e objetivos preestabelecidos, a intervenção estatal acentuou-se e a busca do desenvolvimento passou a constituir

¹ Sobre a intervenção estatal entre fins do século XIX e as três primeiras décadas do seguinte, ver estudo de Luz (1975).

a pedra de toque da política oficial. Para isso, diversos órgãos considerados estratégicos foram criados, dentre os quais se destacam: o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), a Comissão do Vale do Rio Doce, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), além da Usina Siderúrgica de Volta Redonda, para ficar apenas com estes. Na década de 1950, a presença do Estado tornou-se ainda mais ativa, primeiramente, com a volta de Vargas à presidência da República, para um segundo mandato (1951-1954), ocasião em que vários outros órgãos reguladores foram criados para dar sustentação à política perseguida no exercício de seu primeiro governo.² A continuidade do intervencionismo estatal seria dada pelo governo Kubitschek – com o Plano de Metas –, período em que o planejamento econômico passou à ordem do dia e se tornou prática comum dos governos seguintes.

A verdade é que a partir dos anos 1930, e sobretudo da década de 1950 em diante, o Estado brasileiro assumiu funções essenciais para acelerar o processo de acumulação de capital no País. O Estado cumpriu um papel elementar na sustentação de políticas econômicas voltadas para o setor industrial, atuando não só como fornecedor de infraestrutura (energia, transportes e comunicações etc.), mas também na criação de um aparato institucional (órgãos, departamentos, ministérios, leis e normas), além do suprimento de crédito, proteção de setores industriais (por meio da política cambial) e inclusive como produtor de mercadorias e serviços. Adicionalmente, foi responsável pela regulação do mercado de trabalho, mediante a promulgação da legislação sindical e trabalhista.

Cabe ressaltar que até a metade da década de 1950, a despeito de o Estado ter desempenhado um papel fundamental na coordenação de medidas econômicas, reformas administrativas e institucionais, com a criação de inúmeras leis e normas legislativas, essas medidas não foram resultado de uma ação programada, consubstanciada em um plano de governo sistematizado no aparelho estatal. A propósito, Lafer (1978) afirma que até 1956 as tentativas de planejamento levadas a cabo na economia brasileira caracterizam-se muito mais como propostas, diagnósticos e medidas setoriais do que propriamente como uma política efetiva de planejamento.

² No que tange aos diversos organismos criados no primeiro e segundo governo de Vargas, ver Fonseca (1989, 2003).

No Brasil, o planejamento econômico, no sentido moderno da palavra – com metas e objetivos previamente definidos – existiu apenas a partir do governo Kubitschek, com a execução do Plano de Metas (1956-1960) e os projetos de desenvolvimento regional, aos quais se seguiram vários outros planos econômicos. Em relação à questão regional, convém destacar a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), em 1956, e a Operação Nordeste, em 1959, os quais foram elaborados por Celso Furtado e deram origem à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959, cujo objetivo precípua era coordenar uma política de desenvolvimento para o Nordeste. No último dos dois estudos antes referidos, nosso autor explicita enfaticamente que o desenvolvimento de um País como o Brasil, em meados do século XX, deixado à revelia das forças espontâneas do mercado, tenderia a acarretar distorções que poderiam comprometer a própria formação da nacionalidade.

Furtado entendia que o tipo de capitalismo *sui generis* que havia se desenvolvido no Brasil exigia não apenas um esforço teórico original para sua compreensão, mas também um *approach* metodológico próprio. Em seu ponto de vista, o desenvolvimento deveria se assentar na industrialização, na acumulação interna de capital e na incorporação de técnicas racionais, as quais não poderiam ser deixadas à revelia da economia de mercado. Para isso, fazia-se necessária a ação racional de uma *intelligentsia*, a qual deveria se valer das técnicas de planejamento e do aparato do Estado na regulação e orientação dos investimentos, além da indispensável colaboração dos países desenvolvidos, em matéria de financiamento e de acesso à tecnologia de vanguarda.

A hipótese de Furtado era que, em decorrência das especificidades das economias subdesenvolvidas, o avanço do desenvolvimento nessas áreas não poderia prescindir do controle de decisões burocráticas, centralizadas no aparelho estatal. Esta convicção funda-se no princípio de que a economia capitalista como um todo não poderia e nem poderá operar à margem de um corpo racional centralizado no Estado. Na verdade, as ideias de planejamento e racionalização já se faziam presentes no pensamento de Furtado desde os tempos de sua formação em direito, em 1944, na Universidade do Brasil (depois, UFRJ), onde ele, em lugar dos conhecimentos jurídicos, mostrou preferência pelo estudo de administração pública, caminho que o levaria mais tarde a se interessar pela economia.

Em alguns de seus artigos publicados na *Revista do Serviço Público*, entre 1944 e 1946, fica evidente a preocupação de Furtado com a eficiência e a democratização na atuação do setor público, cujo planejamento, racionalização e centralização das decisões eram indispensáveis para que as ações públicas fossem acompanhadas de mutações sociais qualitativas. Nesses artigos, ele demonstra a importância do aparelhamento administrativo e da técnica de programação econômica seguida pelo governo dos Estados Unidos. Com isso, queria chamar a atenção para a necessidade urgente de uma reforma administrativa no Brasil, no sentido de aperfeiçoar a atuação da esfera governamental.³ Objetivamente, a pretensão era fazer com que o planejamento fosse colocado no centro do pensamento e da prática política dos governos. Essas ideias tomaram forma ao longo do aprofundamento dos estudos de Furtado sobre economia brasileira nos anos 1950, nos quais ele reserva uma participação ativa do poder público em áreas estratégicas que apresentavam maior necessidade de capitalização e elevado grau de acumulação de capital, convicções essas que foram defendidas de forma contundente durante sua atuação na Cepal.

No início da década de 1950, Furtado reclamava a necessidade de programação econômica para impulsionar o desenvolvimento da economia brasileira, o qual não podia se assentar em princípios de fé ou em um suposto progresso espontâneo das forças cegas do mercado. Em seu modo de ver, sem um adequado manejo de técnicas racionais de planejamento, sob rígido controle de uma *intelligentsia* humana, não seria possível evitar que os recursos da coletividade se perdessem em formas de consumo supérfluo. Nesse particular, argumentava que a experiência nacional demonstrava que o desenvolvimento sem plano, com a função de consumo prevalecente à época, criava fortes tendências inflacionárias.

Para Furtado (1953), não havia como “combater essas tendências [inflacionárias] sem determinar todos os fatores que [entravam] no problema e sem acompanhar a ação de cada um deles, o que evidentemente [exigia] uma orientação geral do processo econômico” (p. 15). Esta constitui a razão principal

³ A respeito da preocupação de Furtado com o planejamento e racionalização concernente à atuação da esfera pública devem-se consultar os seguintes artigos do autor: “A estrutura da Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos” (1944a), “Notas sobre a administração de pessoal no governo federal americano” (1944b), “Teoria da estrutura em organização” (1946a) e “Teoria do Departamento de Administração Geral” (1946b), ambos publicados na *Revista do Serviço Público*.

de sua argumentação em favor da programação, cujo sentido visava exatamente propiciar maior eficiência na utilização dos recursos para acelerar o desenvolvimento. Esse raciocínio fundamenta-se no princípio de que a “programação do desenvolvimento econômico baseia-se na regra geral de que da teoria econômica é possível derivar princípios normativos, ou seja, guias para a ação prática” (FURTADO, 1958, p. 39). Em suma, estava claro que o desenvolvimento nas condições predominantes no Brasil, nos anos 1950, não passaria ao plano prático sem planejamento racional e forte intervenção estatal na economia.

É oportuno sublinhar que a concepção furtadiana de Estado difere da definição de Keynes e se relaciona estreitamente com a ideia de estabilidade da produção capitalista, mediante um processo de acumulação de capital permanente, isto é, de longo prazo, o qual é considerado como uma condição necessária ao desenvolvimento, embora não suficiente. Para Furtado, a materialização do desenvolvimento depende de um projeto social subjacente, cuja melhoria das condições de vida da população é determinante para que o crescimento se transforme em desenvolvimento econômico, social e humano. Ele assinala que uma sociedade só pode ser considerada desenvolvida quando ocorre uma melhoria na qualidade de vida dos seus cidadãos. Assim concebido, o desenvolvimento econômico é considerado como um meio para desenvolvimento humano e não um fim em si mesmo.

Todavia, para Furtado o desenvolvimento não ocorre espontaneamente, de forma inercial ou automática, mas deriva de uma ação planejada racionalmente por um corpo técnico-burocrático e consubstanciada em um programa consciente e intencionalmente orientado pelo Estado, cuja implementação pressupõe um entendimento entre as classes sociais. Em outros termos, esta é a base sobre a qual se funda a definição de Estado no pensamento de Furtado, para quem a racionalidade superior que está na própria natureza desse agente torna-o imprescindível para a execução de um projeto de desenvolvimento nacional nas economias subdesenvolvidas.

Na concepção furtadiana, diante das condições peculiares ocupadas pelas economias subdesenvolvidas e, dentre estas, a brasileira em particular, o Estado teria de agir não apenas como interventor e regulador do mecanismo econômico, mas também como produtor direto de bens e serviços no sentido de impulsionar a acumulação de capital e influir no curso do desenvolvimento. Também era

dever do Estado procurar equacionar as contradições e as demandas sociais para assegurar sua autonomia e sustentabilidade. É esse o sentido da intervenção governamental que aparece na obra *A economia brasileira*, de 1954, e, posteriormente, em *Formação econômica do Brasil*, de 1959, em que o problema da superprodução de café passa a ser regulado pelo governo federal para assegurar o fluxo de renda monetária, com o que se mantinha o nível de emprego e da demanda interna.

A propósito da política seguida pelo governo Vargas na década de 1930 para proteger a renda dos cafeicultores, Furtado (1954) subscreve que ao “garantir preços mínimos de compra, remuneradores para a grande maioria dos produtores, estava-se na realidade mantendo o nível de emprego para a economia exportadora e, indiretamente, para os setores produtores ligados ao mercado interno” (p. 128). Em seu ponto de vista, ao “evitar-se uma contração de grandes proporções na renda monetária do setor exportador, reduziam-se proporcionalmente os efeitos do multiplicador de desemprego sobre os demais setores da economia” (p. 128).

Para Furtado (1954), a política governamental de retenção dos estoques de café nos anos que se seguiram à crise de 1929 foi de importância fundamental na medida em que impediu uma redução significativa da renda do produtor, a qual poderia ter ocasionado consequências perniciosas para a economia brasileira, caso os produtores tivessem sido abandonados à própria sorte. Ou seja, uma retração do nível de renda do exportador cafeeiro teria influência negativa sobre a renda global da sociedade. Nesse particular, escrevera: ao “receberem menos dinheiro por suas vendas ao exterior, os exportadores e produtores ligados à exportação reduzem suas compras dentro do país e no exterior. Os primeiros produtores internos afetados por essa redução, ao verem comprimir-se sua renda, também reduzem suas compras, e assim por diante” (p. 129). Em seu modo de ver, chegou-se “a praticar no Brasil, *inconscientemente*, uma política anticíclica de maior amplitude que a que se tenha sequer preconizado em qualquer dos países industriais” (p. 131).

Em *Formação econômica...*, ainda que Keynes seja citado apenas uma vez ao longo da obra, Furtado (2007) defende explicitamente a política keynesiana de destruição dos estoques de café adotada pelo governo Vargas nos anos 1930, cuja preocupação era garantir a lucratividade dos produtores e, por conseguinte, manter o nível de emprego e da renda nacional. A esse respeito, vejamos: o

“que importa ter em conta é que o valor do produto que se destruía era muito inferior ao montante da renda que se criava. Estávamos, em verdade, construindo as famosas pirâmides que anos depois preconizaria Keynes” (p. 271). Em seguida, completa que “a política de defesa do setor cafeeiro nos anos da grande depressão concretiza-se num verdadeiro programa de fomento da renda nacional” (p. 271-2). Mais à frente enfatiza a relevância da política oficial de apoio à economia cafeeira nos seguintes termos: é “perfeitamente claro que a recuperação da economia brasileira, que se manifesta a partir de 1933, não se deve a nenhum fator externo, e sim à política de fomento seguida *inconscientemente* no país e que era um subproduto da defesa dos interesses cafeeiros” (p. 272-273). É oportuno enfatizar que a política executada por Vargas e avalizada por Furtado constituía uma política de demanda efetiva e, portanto, de curto prazo, não de desenvolvimento econômico.

O que Furtado (2007) tem em mente é que a intervenção do governo com medidas de suporte ao setor cafeeiro por meio da política cambial (mediante a depreciação do valor da moeda nacional), com vistas a favorecer a lucratividade dos produtores e exportadores de café terminava por incentivar a indústria local, ainda que não fosse essa a pretensão do governo. Do seu ponto de vista, foi como subproduto da política de fomento à renda dos produtores de café que a produção industrial se expandiu em “cerca de cinquenta por cento entre 1929 e 1937, e a produção primária para o mercado interno cresceu em mais de quarenta por cento no mesmo período” (p. 281).

Embora não seja propósito deste artigo polemizar com Furtado, sobre a consciência ou não da autoridade governamental em relação às medidas em favor da indústria, é conveniente assinalar que há controvérsia em relação à ideia de que não havia clareza nas medidas do governo (Vargas) no tocante à intencionalidade da industrialização, na década de 1930. Sobre essa polêmica, particularmente em referência às afirmações de Furtado e ao entendimento de que havia intencionalidade industrializante na política executada pelo governo nos anos 1930, Fonseca (1989) assegura a existência de uma opção consciente do governo no que tange à industrialização. Para este autor, “é indiscutível a consciência de Vargas no que diz respeito à necessidade da industrialização” (p. 362). Em outro estudo, reafirma que a consciência industrializante do governo Vargas nos anos 1930 pode ser constatada pelas instituições criadas no período. A propósito disso, assevera: “pode-se demonstrar que as instituições criadas

e/ou modificadas na década de 1930 pelo governo brasileiro evidenciam sua opção industrializante, pois representam mecanismos, regras, arenas e espaços para, dentro do aparelho estatal e sob sua influência, reorientar a economia, definindo nova relação estado/empresariado/mercado/trabalhador” (FONSECA, 2003, p. 135).

Na convicção de Furtado (1962), o afago do Estado era importante para afiançar o desenvolvimento brasileiro, em decorrência do anacronismo em que o País se encontrava com insuficiência de poupança, dificuldade de acesso à tecnologia avançada, pouco conhecimento técnico e apatia das elites empresariais. Na ausência desses elementos, o Estado deveria ocupar essa lacuna. A propósito, escrevera: “em face da debilidade da classe empresarial numa economia subdesenvolvida, é possível que a ação supletiva do Estado deva ser muito ampliada” (p. 75). Isto significa que a atuação estatal não poderia se limitar apenas ao aporte financeiro, mas deveria assumir também a responsabilidade pela orientação dos investimentos e pela “educação dos dirigentes empresariais” com o fim de prepará-los para uma rápida acumulação de capital, para a qual o planejamento constituía peça indispensável.

Percebe-se claramente a preocupação de Furtado (1962) com a atuação do Estado na condução dos investimentos, os quais deveriam, em uma primeira fase, se concentrar no setor de infraestrutura, onde dificilmente se poderia contar com a iniciativa privada. A outra frente de ação consistia em estimular e reorientar as inversões privadas para aumentar sua eficiência. No entanto, ele entendia que à época o Estado ainda não estava devidamente aparelhado para exercer as funções básicas de uma política de desenvolvimento na dimensão requerida, razão pela qual preconizava que nenhuma tarefa era tão urgente quanto a de equipar o Estado com os instrumentos necessários para acelerar o desenvolvimento.

Destarte, tendo em conta as peculiaridades da economia brasileira, era indispensável prover o Estado e sua tecnocracia com as ferramentas necessárias e colocá-lo à frente como guia do desenvolvimento. Dotar o Estado dos instrumentos técnicos e financeiros para a promoção do desenvolvimento capitalista foi uma preocupação permanente de Furtado. Ele entendia que, na ausência de uma classe dominante com mentalidade empresarial e franca consciência de seu papel na sociedade, necessária para levar adiante um projeto de desenvolvimento autônomo e autossustentado, essa tarefa teria de ser

reservada, por excelência, ao Estado. Ou seja, este teria de desempenhar o papel que os representantes do capital não estavam em condições de empreender sob suas próprias condições e hegemonia.

Em síntese, nos textos escritos nos anos 1950, fica evidente para Furtado que a obsessão pelo lucro fácil e imediato, obtido na maior parte das vezes por meio da utilização de práticas de produção rotineiras e ultrapassadas, às quais os empresários brasileiros recorriam amiúde e de forma abusiva, encerrava um obstáculo desmedido à formação e disseminação de uma cultura favorável ao desenvolvimento nacional. Daí o chamamento ao Estado para interceder e cumprir a função de parteiro do processo de acumulação de capital na economia brasileira, cujos governos teriam que dedicar um esforço enorme na elaboração de políticas macroeconômicas, no planejamento e na criação de infraestrutura adequada.

3. O ocaso do padrão estatal-desenvolvimentista

Se durante os anos 1950 e princípio da década seguinte Furtado imaginava que a atuação decisiva do Estado na captação de recursos, no planejamento, na orientação e regulação dos investimentos seria suficiente para destravar o processo de desenvolvimento brasileiro via industrialização, a partir de fins da década de 1960, e principalmente no decênio subsequente, verifica-se um claro desvanecimento dessa concepção. A rigor, nosso autor 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 e na melhoria das condições de vida do conjunto da população. Não obstante, manteve a crença no papel determinante do Estado como agente estimulador 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, cujo resultado mais visível foi o aprofundamento das desigualdades econômicas e sociais e o aumento da dependência externa.

A percepção de que a industrialização não eliminaria as amarras do subdesenvolvimento e da dependência externa obrigou Furtado a fazer uma autocrítica, levando-o a repensar a industrialização e à realização de um esforço teórico-metodológico obstinado para explicar para si mesmo e para a

comunidade acadêmica em geral as razões do ocaso do desenvolvimentismo no Brasil. O resultado dessa reflexão foi a publicação de dois livros eminentes: *Dialética do desenvolvimento* (1964) – que marca uma virada em seu pensamento – e *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina* (1966), dentre outros não menos importantes.

No primeiro dos dois livros mencionados acima – apesar do forte viés político –, o autor faz uma rigorosa investigação científica sobre os obstáculos estruturais e políticos que freavam o avanço da industrialização brasileira e conclui que as transformações ocorridas na estrutura produtiva da economia nacional, durante o período antecedente ao Golpe Militar de 1964, não haviam produzido uma correspondente mutação nas estruturas sociais, mas ao contrário, engendraram uma série de obstáculos ao desenvolvimento econômico.

Entre os principais obstáculos à transição para o desenvolvimento Furtado destaca a persistência de formas anacrônicas de distribuição de renda, as quais contribuíram para reduzir a demanda final por investimento e bens de consumo. Como diz o autor: nas “economias subdesenvolvidas [a] penetração da nova tecnologia no sistema produtivo, ao desorganizar uma faixa da economia artesanal preexistente, cria de imediato um problema de excedente de mão de obra sem viabilidade de absorção” (FURTADO, 1964, p. 30). A ideia é que esse excedente de força de trabalho recorre a formas artesanais de economia de subsistência, gerando uma dualidade no próprio sistema econômico e condicionando todo o processo social subsequente. A consequência imediata desse dualismo estrutural refletir-se-ia negativamente em duas frentes, por um lado, atuando no aumento da desigualdade na distribuição da renda e, por outro, na redução da demanda de bens finais.

A razão do “fracasso” da industrialização aparece de forma ainda mais explícita em *Subdesenvolvimento e estagnação...*, onde Furtado (1966) ironicamente define o processo substitutivo de importações como um “ensaio” de industrialização. Nessa obra, o autor assinala que, não obstante algumas modificações importantes ocorridas nas estruturas econômicas de alguns países latino-americanos, a “tecnologia que a América Latina teve de assimilar na metade do século XX [era] altamente poupadora de mão de obra e extremamente exigente no que respeita às dimensões do mercado” (p. 39).

Assim, diferentemente do otimismo atribuído à industrialização e às ações estruturantes do poder público, na década de 1950, o quadro delineado por

Furtado nos anos 1960 é completamente diverso e chega a transparecer um excesso de pessimismo e desilusão com relação às possibilidades de transformações estruturais qualitativas na economia brasileira. A propósito, escreveu: diante 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” (FURTADO, 1966, p. 39). Em seu ponto de vista, a experiência já havia demonstrado sobejamente que esse tipo de industrialização tendia a perder fôlego à medida que se esgotava a fase das substituições fáceis.

Frente a uma série de obstáculos à transição para o desenvolvimento Furtado asseverou enfaticamente que uma política de desenvolvimento instituída com a finalidade de modificar uma estrutura econômica e social só poderia ser operacionalizada de forma efetiva em uma sociedade com plena consciência de seus reais problemas e que fosse capaz de executar, sob sua própria hegemonia, um projeto de desenvolvimento autônomo e autossustentado. Na ausência dessas precondições, como era o caso do Brasil (nos anos 1960), a possibilidade de o desenvolvimento vir à tona ficava cada vez mais remota.

Na década de 1970, o pessimismo em relação às mudanças advindas da industrialização e à atuação do poder público na modificação das estruturas sociais passou a pesar mais notavelmente no pensamento furtadiano. A propósito, escreveu: a “tese que prevaleceu imediatamente após a guerra, de que a industrialização constitui razão suficiente para a absorção do subdesenvolvimento, está certamente desacreditada” (FURTADO, 1972, p. 8). De igual forma, em relação aos efeitos da propagação do progresso técnico, as desilusões não são menos visíveis, como demonstram as palavras do nosso autor: a “penetração do progresso técnico acarreta, via de regra, a destruição de fontes de emprego que não são substituídas por outras de importância similar, dando origem à marginalização de uma parcela crescente da população” (p. 14). Para Furtado, a razão desse fenômeno reside no fato de que não houve uma correlação entre os aumentos de produtividade – engendrados pela elevação da relação capital-trabalho e pela adoção de novas técnicas de produção – e a elevação da massa salarial (p. 27).

Em meados dos anos 1970, depois do cataclisma anunciado pelo estudo *The limits to growth*, do Clube de Roma, e da tomada de consciência dos

danos causados ao meio ambiente pela irracionalidade do modelo de crescimento industrial a qualquer custo, Furtado (1974) chegou à melancólica conclusão de que o estilo de vida criado pela civilização industrial foi e sempre seria privilégio de uma minoria. Essa conclusão demasiadamente sombria foi justificada da seguinte forma: o “custo em termos de depredação do mundo físico, desse estilo de vida, é de tal forma elevado que toda tentativa de generalizá-lo levaria inexoravelmente ao colapso de toda civilização, pondo em risco as possibilidades de sobrevivência da espécie humana” (p. 75). Com isso, concluiu que o desenvolvimento econômico era simplesmente um simples mito.

Desencantado com os resultados da industrialização, Furtado (1972) escrevera que o Brasil, a despeito de ter construído o mais moderno e diversificado parque industrial do Terceiro Mundo, no período de apenas duas décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, continuava com uma agricultura de baixa produtividade, a qual ainda respondia por metade da ocupação da força de trabalho. Do seu ponto de vista, a raiz do problema consistia no seguinte: como o processo produtivo era condicionado pela tecnologia (capital-intensiva) importada dos países desenvolvidos, cujos bens a serem produzidos eram previamente definidos, tudo concorreu para que os centros internos de decisões nos países subdesenvolvidos não tivessem o controle do que acontecia em seu território. Por essa razão, a intensificação da capitalização não gerou emprego na proporção esperada, significando, ao contrário, maior concentração da renda adicionada. Por outro lado, o progresso tecnológico, em vez de se difundir pelo conjunto da economia, restringiu-se a um pequeno segmento da indústria, servindo mais para modernizar os hábitos de consumo de uma minoria – a qual antes se satisfazia com importações – do que para a transformação dos processos produtivos.

A ideia de Furtado (1972) é que o estilo de desenvolvimento adotado pelo capitalismo no Brasil, a partir da segunda metade da década de 1950, tendeu a direcionar-se para a diversificação dos padrões de consumo das classes de altas rendas, para as quais se voltaram os benefícios do progresso tecnológico, **cujas tendências, em vez de ser corrigida, foi reforçada pela atuação do Estado.** Em termos simples, isso significa que o rápido processo de acumulação de capital que se engendrou no País, se por um lado permitiu instalar um sistema

industrial relativamente diversificado, por outro lado operou como um mecanismo de concentração da renda e da riqueza.⁴

Cabe assinalar que esse processo foi reforçado pela ação do Estado mediante a execução de políticas de contenção dos salários reais dos trabalhadores e de reorientação do progresso tecnológico em favor das classes de rendas mais elevadas, em benefício de quem também recaíram os aumentos de produtividades, os quais, por sua vez, encontravam sua *raison d'être* na diversificação do consumo dos ricos. Nas palavras de Furtado (1983), “o principal fator causante da elevação de produtividade na economia periférica industrializada parece ser a diversificação dos padrões de consumo das minorias de altas rendas, sem que o processo tenha necessariamente repercussões nas condições de vida da grande maioria da população” (p. 182). Em seu juízo o desenvolvimento brasileiro passou a ser confundido com a modernização dos estilos de vida de uma minoria, cujo padrão era ditado pelos países centrais, onde o desenvolvimento se baseou desde o início no progresso tecnológico e na distribuição mais equitativa da renda.

Em suma, a conclusão de Furtado é que o crescimento econômico brasileiro foi possível à custa da concentração dos níveis de renda e da diferenciação dos produtos em favor de um mercado de consumo cada vez mais restringido, cuja expansão foi impulsionada pelo aumento das desigualdades econômicas e pela penetração das empresas estrangeiras que detinham o controle da difusão das novas técnicas. Ao lado disso, contribuiu diretamente a atuação cada vez mais poderosa e indestrutível do Estado, que em vez de colocar-se como árbitro dos conflitos sociais e a eles suplantar-se pôs-se a serviço da burguesia internacional, mediante a implementação de políticas de contenção da massa salarial, de

⁴ De acordo com as estatísticas divulgadas pelo IBGE (1990), entre 1960 e 1970 houve uma forte concentração da renda em benefício dos grupos mais ricos. Tomando como referência apenas o 1% de renda mais elevada, verifica-se que este aumentou enormemente sua participação na renda total do País, passando de 11,7% para 17,8%, enquanto a grande maioria, representada pelos 80% da população mais pobre, teve sua participação reduzida de 45,5%, em 1960, para 36,8%, em 1970, ou seja, sofreu uma queda de 19%, sendo que a queda foi mais acentuada no extrato dos 50% de renda inferior (22,6%), relativamente aos 30% com renda mais baixa (17%). Ademais, é oportuno destacar que, a despeito do forte crescimento da economia verificado na década de 1970, o quadro das desigualdades não sofreu muita alteração, pois a participação dos 50% mais pobres na renda total havia caído de 17,7%, em 1960, para 13,7%, em 1970 e para 12,6%, em 1980, enquanto os 5% mais ricos elevaram sua participação de 27,3%, em 1960, para 36%, em 1970, e 38%, em 1980.

modernização tecnológica e de concentração da riqueza. Com efeito, engendrou-se um estilo de desenvolvimento associado, em que o Estado, o capital nacional e o capital estrangeiro assumiram o controle do processo. Nesse sentido, o Estado não aparece como árbitro do equilíbrio social, mas surge como agente modernizador e repressor, contrário a qualquer movimento redistributivo e de defesa dos direitos civis.

Sob a perspectiva de Furtado (1980), o processo de industrialização instaurado nos países periféricos – sendo o Brasil o exemplo mais evidente – sob a égide das empresas multinacionais debilitou os Estados nacionais como centros de decisões importantes e abortou a formação de um sistema econômico articulado em função dos interesses nacionais. Além disso, também não conduziu à autonomia tecnológica como se imaginava nem eliminou a dependência externa, como bem exemplifica o caso brasileiro, no qual o desenvolvimento das forças produtivas assumiu a forma de assimilação do progresso tecnológico irradiado nas economias centrais, cuja imitação dos padrões de consumo passou a condicionar os investimentos e o desenvolvimento do País.

Dessa forma, pode-se concluir que a industrialização substitutiva de importações, longe de constituir um subproduto do nível de acumulação de capital alcançado pelas forças produtivas, assumiu a forma de um processo adaptativo em que o papel diretor coube não aos agentes locais, mas a forças estranhas ao sistema brasileiro. Essas forças, por sua vez, definiram o perfil da demanda final, a qual condicionou a orientação dos novos investimentos e a introdução da técnica a ser adotada, cujo coeficiente de capital utilizado era determinado, dentro de certos limites, pela qualidade do produto.

Em outras palavras, a industrialização assumiu a forma de fabricação local de produtos que antes eram importados para atender às necessidades dos grupos de rendas mais elevadas. Destarte, como o poder de captar recursos estava nas mãos do aparelho estatal, era de esperar que a evolução das estruturas tendesse a ser influenciada pela orientação dada pelo mesmo na aplicação dos recursos que estavam sob seu controle. Ou seja, sendo o Estado apropriado por frações dos grupos dominantes era natural que as políticas executadas por ele tendessem a favorecer aos interesses daqueles.

Embora Furtado (1983) compreendesse o papel imperativo exercido pelo Estado na geração de infraestrutura e na coordenação dos investimentos em setores básicos da indústria nacional, por outro lado estava plenamente

convencido de que sua atuação na economia brasileira fora incapaz de introduzir modificações substantivas na estrutura do sistema produtivo no sentido de assegurar modificações no perfil da demanda e gerar emprego em nível satisfatório. A propósito disso, assinalou que se em alguns países subdesenvolvidos a atuação do Estado conseguiu alterar de forma significativa as tendências antes apresentadas, “seria difícil desconhecer que o caso geral, pelo menos na América Latina, corresponde a uma ação estatal que não modifica a tendência básica referida, e em alguns casos tende a agravá-la” (p. 182).

Furtado (1980) concorda que a intervenção do Estado na criação de indústrias de base corroborou para fortalecer o desenvolvimento da atividade industrial no Brasil, mas não produziu as modificações qualitativas necessárias para eliminar as características que atuavam na retroalimentação das condições de subdesenvolvimento e dependência externa. Essas características eram basicamente as seguintes: *i*) dependência em relação à exportação de alguns poucos produtos primários; *ii*) dependência crescente da tecnologia importada; *iii*) demanda diversificada em comparação com o nível de acumulação prevalecente; e *iv*) pouco aproveitamento da capacidade da tecnologia instalada (p. 131). A atuação conjunta desses fatores engendrou uma contradição entre a diversificação do sistema produtivo e o nível de acumulação requerido para assegurar o processo de desenvolvimento de forma autossustentada. Em termos simples, isto significa que, se por um lado manteve os níveis de produtividade em baixa, por outro lado concorreu para reduzir a competitividade externa da indústria nacional, ao mesmo tempo que conservou a estreiteza do mercado, permitindo às empresas multinacionais o controle do mercado, uma vez que as mesmas eram as únicas com capacidade para operar no sistema.

A contradição anteriormente apontada resolvia-se mediante a concentração da renda, por um lado, e por outro pela intervenção do Estado solidarizando perdas e concedendo subvenções fiscais e creditícias aos capitais privados internacionais. No ponto de vista de Furtado (1980), a “ação do Estado pode corrigir certos efeitos dessa tendência estrutural, mas não modifica o quadro de base, no qual se integram dois traços característicos da industrialização periférica: a primazia da tecnologia do produto e a subutilização da capacidade produtiva, ou deseconomias de escala” (p. 132). Em decorrência desses condicionamentos, as corporações estrangeiras puderam assumir o comando do processo de industrialização das economias periféricas, dentre estas, a brasileira em particular,

as quais evoluíram como caudatárias das modificações estruturais ocorridas na economia mundial, cuja consequência mais penetrante foi o reforço da condição de dependência em relação aos centros do capitalismo mundial.

Destarte, contrastando com as expectativas iniciais de Furtado (1980), a atuação do Estado operou no sentido de reforçar a tendência descrita nos parágrafos anteriores, isto é, reproduzindo as manchas de desigualdades e reforçando a tendência do desenvolvimento mimético. A propósito disso, asseverou: “não imaginemos que a ação do Estado faz-se em contradição com a modernização, ou se apresenta como uma opção a ela” (p. 139). À frente complementa: “o Estado intervém para ampliar as avenidas de uma industrialização que tende a perder fôlego quando apoiada apenas na modernização” dos padrões de consumo (p. 139).

A rigor, deve-se ressaltar que essa mudança de posição não significa que Furtado condene a intervenção do setor público em si, mas a forma privatista como se interpôs o poder central. Sua hipótese é que em decorrência de pressões sociais de grupos organizados, os resultados das iniciativas do Estado foram desviados de seu curso inicial. Esse processo, com efeito, fez com que nosso autor passasse a defender uma ampla reforma no aparelho estatal, a partir dos anos 1990, no sentido de torná-lo mais eficaz e de fazer com que a coletividade participasse mais diretamente das decisões tomadas pela autoridade governamental e delas pudesse tirar partido.

Em razão das distorções causadas pelo desenvolvimento mimético, Furtado salienta que o Estado deveria ter uma atuação muito mais abrangente para permitir uma descentralização da riqueza e da renda gerada em favor do conjunto da população. Para isso, defendia a necessidade de reformar a engrenagem da burocracia estatal, no sentido de torná-la mais eficiente e fazer com que suas ações não se limitassem aos interesses corporativos de determinados grupos, à revelia do aumento da miséria da grande maioria da população.

4. Considerações finais

Conforme indicamos no início deste texto, o propósito era discutir as ideias de Furtado sobre a importância e necessidade do apoio do Estado para dar dinamismo ao processo de desenvolvimento capitalista da economia brasileira, na segunda metade do século XX. A ideia central era demonstrar que

inicialmente nosso autor reservava à intervenção do setor público um papel determinante na transformação das estruturas atrasadas e, inclusive, como agente estimulador do desenvolvimento, a despeito de que depois tenha mudado de ponto de vista e passado a criticar visceralmente a atuação governamental. Em termos simples, a visão furtadiana resumia-se no seguinte: diante da ausência de uma burguesia hegemônica e consciente de seu papel na sociedade, além da enorme dificuldade de acesso às fontes de recursos financeiros e tecnológicos, o Estado teria de cumprir uma ação ativa para estimular o processo de acumulação de capital, funções essas que em condições normais teriam de ser executadas pelos empresários capitalistas.

Não obstante, ante o quadro econômico que se descortinou nos anos 1960, com a internacionalização da economia e a tutela brasileira à comunidade financeira internacional, ao que se seguiu um modelo político de desenvolvimento com endividamento externo crescente na década de 1970, Furtado (1992) passou a alertar para a gravidade das novas tendências do capitalismo, as quais viriam debilitar os sistemas econômicos nacionais. A propósito disso, assinalou que em um país ainda em construção, como era o caso do Brasil, a hegemonia das “empresas transnacionais na ordenação das atividades econômicas conduzirá quase necessariamente a tensões inter-regionais, à exacerbação de rivalidades corporativas e à formação de bolsões de miséria, tudo apontando para a inviabilidade do país como projeto nacional” (p. 35).

Na perspectiva de Furtado (1987), o processo de internacionalização dos mercados sob a tutela política e militar dos Estados Unidos permitiu que se intensificasse a concentração do poder econômico e financeiro nas mãos das empresas originárias daquele país, o que resultou na formação de centros de ação transnacional com crescente autonomia em relação aos Estados nacionais da periferia. Em suas palavras, “as atividades econômicas se foram internacionalizando em seus segmentos mais dinâmicos, o que se traduziu em declínio da capacidade dos Estados nacionais para coordená-las” (p. 265). Com isso, concluiu que a crescente autonomia das empresas transnacionais *vis-à-vis* o enfraquecimento dos Estados nacionais engendrou um quadro de grandes incertezas com respeito ao futuro do Brasil.

Do ponto de vista de Furtado, além de debilitar a capacidade do Estado no controle dos agentes econômicos, intensificar o mimetismo cultural e enfraquecer a correlação de forças do trabalho em relação ao capital, a

transnacionalização econômica ainda concorreu para enfraquecer as bases dos centros internos de decisão, cujo resultado mais patente foi o aumento da distância entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos em matéria de desenvolvimento. Para ele, as atividades das empresas transnacionais engendraram problemas de regulação que fugiu à capacidade operativa dos já combalidos sistemas nacionais de decisão dos países subdesenvolvidos, nos quais a perda de autonomia do Estado frente ao fortalecimento das grandes companhias criou com frequência situações conflitantes com os objetivos da política nacional. Daí, a necessidade de reformar o Estado no sentido de aumentar sua capacidade de financiamento e equipá-lo com instrumentos eficazes de comando para impor maior disciplina aos fluxos monetários e financeiros internacionais.

Referências bibliográficas

FONSECA, P.C.D. *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

_____. Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930. *Revista de Economia Política*, vol. 23, nº. 1. Rio de Janeiro, jan.-mar. 2003.

FURTADO, C. A Estrutura da Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos. *Revista do Serviço Público*, ano VII, vol. 1, nº. 2. Rio de Janeiro, fev. 1944a.

_____. Notas sobre a administração de pessoal no governo federal americano. *Revista do Serviço Público*, ano VII, vol. 3, nº. 1. Rio de Janeiro, jul. 1944b.

_____. “Teoria da estrutura em organização”. *Revista do Serviço Público*, ano IX, vol. 1, nº. 2. Rio de Janeiro, fev. 1946a.

_____. Teoria do Departamento de Administração Geral”. *Revista do Serviço Público*, ano IX, vol. 2, nº. 2. Rio de Janeiro, mai. 1946b.

_____. A programação do desenvolvimento econômico. *Revista do Conselho Nacional de Economia*, vol. 2, nº. 19-20. Rio de Janeiro, nov.-dez. 1953.

_____. *A economia brasileira: contribuição à análise do seu desenvolvimento*. Rio de Janeiro: A Noite, 1954.

_____. Fundamentos da programação econômica. *Econômica Brasileira*, vol. 4, nº. 1 e 2. Rio de Janeiro, jan.-jun. 1958.

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

- _____. *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- _____. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- _____. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
- _____. *Análise do “Modelo” brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.
- _____. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- _____. *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*. São Paulo: Editora Nacional, 1980.
- _____. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultura, 1983.
- _____. *Transformação e crise na economia mundial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- _____. *Brasil: a construção interrompida*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- _____. *Formação econômica do Brasil*. 34ª. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. (1ª edição em 1959).
- GTDN. *Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste*. 2ª. ed. Recife, 1967.
- IBGE. *Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio – PNAD*. Rio de Janeiro, 1990.
- LAFER, C.. Planejamento no Brasil – Observações sobre o Plano de Metas (1956-61). In: MINDLIN, B. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1978.
- LUZ, N.V. *A luta pela industrialização do Brasil*. 2ª. ed. São Paulo: Alfa Ômega, 1975.