

Renato Nataniel Wasques*Universidade Federal de Rondonópolis
Rondonópolis, Mato Grosso, Brasil

Planejamento, desenvolvimento econômico e democracia nos escritos de juventude de Celso Furtado



RESUMO

Este artigo tem como objetivo explicitar e organizar as ideias de Celso Furtado sobre planejamento, desenvolvimento econômico e democracia, tendo como referência os escritos de juventude do autor, elaborados na década de 1940. Para realizá-lo, adotou-se o método imanentista de leitura e interpretação de textos, o qual funda-se no exercício de ler a obra em si e por si mesma. Nesses termos, perscrutou-se uma fase pouco estudada da produção intelectual furtadiana, contribuindo, assim, para ampliar a compreensão de alguns dos elementos fundadores do sistema de pensamento do autor, em especial, a relação indissociável que ele estabelece entre planejamento, desenvolvimento econômico e democracia.

Palavras-chave

Administração. Planejamento. Desenvolvimento. Democracia.

* Professor Adjunto da Universidade Federal de Rondonópolis, Faculdade de Ciências Aplicadas e Políticas, Curso de Ciências Econômicas. Doutor em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia; Mestre em Economia pela Universidade Estadual de Maringá; graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual do Paraná. E-mail: renato.wasques@ufr.edu.br

 <http://lattes.cnpq.br/3347503914402742>

 <https://orcid.org/0000-0003-4846-7227>

Renato Nathaniel Wasques**Rondonópolis Federal University
Rondonópolis, Mato Grosso, Brazil*

Planning, economic development and democracy in Celso Furtado's youth writings



ABSTRACT

This article aims to explain and organize Celso Furtado's ideas on planning, economic development and democracy, with reference to the author's youth writings, written in the 1940s. To do so, we adopted the immanentist method of reading and interpreting texts, which is based on reading the work in and of itself. In these terms, we scrutinized a little-studied phase of Furtado's intellectual production, thus contributing to broaden the understanding of some of the founding elements of the author's thought system, in particular, the inseparable relationship he establishes between planning, economic development and democracy.

Keywords

Administration. Planning. Development. Democracy.

* Adjunct Professor at the Federal University of Rondonópolis, College of Applied and Political Sciences, Course of Economic Sciences. Ph. D. in Economics from the Federal University of Uberlândia; M. Sc. in Economics from the Maringá State University; B. Sc. in Economics from the Paraná State University. Email: renato.wasques@ufr.edu.br

<http://lattes.cnpq.br/3347503914402742>

<https://orcid.org/0000-0003-4846-7227>

Introdução

Celso Furtado (1920-2004) é um dos pensadores sociais brasileiros mais influentes de todo o século XX. Sua vasta e profícua obra, forjada ao longo de seis décadas – de 1944 a 2004 –, compreende cerca de três dezenas de livros e mais de uma centena de ensaios e artigos acadêmicos, podendo ser organizada em cinco fases: escritos de juventude (1944-1948), interregno cepalino (1949-1958), interlúdio nordestino (1959-1964), escritos de maturidade (1965-1980) e escritos finais (1981-2004).

No período 1944-1948, especificamente, o autor preparou uma série de textos sobre administração, orçamento, planejamento e democracia. Alguns desses escritos – doravante “escritos de juventude” – foram publicados na *Revista do Serviço Público*, ligada ao Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Outros, porém, permaneceram inéditos por quase sete décadas, quando foram organizados e publicados por Rosa Freire d’Aguiar (Cf. FURTADO, 2014).

O fato de alguns desses textos terem permanecidos inéditos até os anos recentes explica, sem dúvidas, a ausência nos trabalhos dos estudiosos do pensamento furtadiano, que, tradicionalmente, concentram-se nas obras do autor elaboradas a partir da década de 1950. Essa carência de estudos 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]” (p. 92).

Nesse sentido, o objetivo deste artigo consiste em resgatar essa fase pouco estudada da produção intelectual de Celso Furtado, evidenciando a importância desses escritos juvenis para a compreensão de sua elaboração teórica posterior. A ênfase recairá sobre três elementos indissociáveis no sistema de pensamento furtadiano, a saber: planejamento, desenvolvimento econômico e democracia.

Para alcançar os objetivos propostos, realizou-se o exercício de ler a obra em si e por si mesma, mediante os seguintes procedimentos: 1) observar a organização e a evolução das ideias do autor; 2) verificar a cronologia histórica dos textos; 3) captar

1. Desvela-se aqui a opção metodológica diferenciadora deste artigo, qual seja, a leitura endógena da obra furtadiana, deixando os textos “dizerem” por si próprios, sem a intermediação da literatura ou dos estudiosos do tema. No entanto, é preciso registrar que esta estratégia metodológica não exclui o diálogo com a literatura existente, apenas indica o empenho em dar primazia aos próprios textos do intelectual brasileiro. Nesse sentido, o diálogo se dá, por exemplo, com Boianovsky (2014), Cepêda (2015), Colfield (2021), Oliveira (2003), Silva (2010) e Tenório e Wanderley (2017).

o esforço de composição da moldura conceitual que ancora as análises histórico-teóricas do autor; d) perceber as circunstâncias e a época histórica em que os textos foram escritos, bem como a própria história biográfica do autor.

Tendo em vista apañar os “movimentos interpretativos” no interior dos textos de Celso Furtado do período 1944-1948, 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 este trabalho. 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).

Em termos de estrutura expositiva, o artigo encontra-se organizado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, desvela-se o caminho percorrido pelo autor até a descoberta do planejamento como uma lógica para a ação. Na segunda seção, discute-se o tipo de planejamento defendido pelo autor nos escritos de juventude. Na terceira seção, demonstra-se que a indissociabilidade entre planejamento, desenvolvimento econômico e democracia, um dos pilares do sistema de pensamento furtadiano, já se faz presente nos escritos de juventude do autor.

A descoberta do planejamento

Desde meados do século XIX, as mudanças na estrutura social decorrentes de transformações nas técnicas de produção assumiram dois aspectos: um político e outro técnico (Cf. FURTADO, 2014, p. 207-211). Em relação ao primeiro aspecto, tem-se que o avanço das forças produtivas provocou modificações profundas na estrutura política. O poder político, até então “patrimônio inalienável de determinada classe constituída de grupos sociais estáveis e detentora exclusiva de certas técnicas de mando” (*Ibidem*, p. 179), tendeu a democratizar-se, passando, então, a ser disputado por diferentes grupos sociais.

Para caracterizar esse processo de flexibilização das instituições políticas, que, pelo alcance e ineditismo, assumiu a forma de “revolução política”, também denomi-

nada de “rebelião das massas”, Celso Furtado lança mão da expressão “democratização fundamental progressiva”, em que grupos sociais que não participavam da arena política passam a conquistar certo protagonismo.

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, 2014, p. 180).

Em relação ao segundo aspecto, tem-se que as transformações das técnicas de produção (ou forças produtivas) resultaram na intensificação do processo de concorrência capitalista, que passou a exigir um maior esforço de racionalização por parte das unidades produtivas. Assim, “a necessidade de vencer a concorrência engendraria toda uma série de aperfeiçoamentos nos processos de trabalho e na composição das empresas” (FURTADO, 2014, p. 180). Essa necessidade levou as empresas a tomarem uma “atitude científica em face do trabalho”,² contribuindo, pois, para inaugurar um novo campo de estudo, que assumiu “desde o início uma forma de análise social” (*Idem*), denominado “administração científica”. A evolução desse núcleo de estudos resultar-se-ia em um novo corpo de conhecimentos, orientado à análise da origem, evolução e composição dos grupamentos humanos.

A consolidação desse novo corpo de conhecimentos, elaborado pelos estudiosos das indústrias privadas, repercutiu na esfera governamental – isto é, na administração pública –, desencadeando os movimentos de reforma administrativa observados em vários países desde o final do século XIX. Em outras palavras, pode-se dizer que a reforma da administração pública teve início em diferentes países quando o Estado, “debate-se entre suas novas e complexas funções e uma velha instrumentalidade” (FURTADO, 2014, p. 181), passou a adotar os princípios da “administração científica”. 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” (*Idem*).

2. Essa expressão é de Frederick Taylor e foi usada por Furtado (2014, p. 180-181) para demonstrar a essência do que se convencionou chamar de “administração científica”.

Assim, visando compreender a natureza e o sentido dessas transformações na administração pública, o jovem Furtado passa a dedicar-se ao estudo de diferentes temas vinculados à Ciência da Administração,³ com ênfase na experiência estadunidense. Um desses temas se refere ao sistema de administração de pessoal, em especial, à estrutura organizacional da Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos da América (CSC), órgão criado pela Lei Pendleton (*Civil Service Act, 1883*), com vistas a “efetivar a política de implantação do sistema de mérito no preenchimento dos cargos do serviço público federal” (FURTADO, 2014, p. 121).

Ao abordar esse tema, o autor descreve a morfologia da CSC, a hierarquia administrativa, as atribuições, os serviços administrativos, os órgãos fins, além das atividades dos diversos órgãos ligados a ela. Na sequência, após retratar a estrutura da CSC em um determinado instante no tempo, Furtado (2014) passa à análise de sua dinâmica – e esse é o ponto alto do texto –, enfatizando as diversas transformações estruturais havidas ao longo dos anos. Vê-se, pois, que, do ponto de vista metodológico, Celso Furtado lança mão da análise diacrônica, retratando, em primeiro lugar, a estrutura da CSC num determinado instante do tempo, e, em seguida, apresentando as transformações ocorridas ao longo do tempo, mediante análise de diferentes edições do *United States Government Manual*.

Para mapear essas transformações – isto é, a dinâmica estrutural –, o autor compara três edições do *United States Government Manual*, publicadas em 1940, 1942 e 1943. Essa análise comparativa revelou “que a evolução estrutural da CSC, ao contrário do que veio acontecendo até 1940, tem se processado ultimamente no sentido de uma maior integração [concentração]” (FURTADO, 2014, p. 129). Além disso, tal análise colocou em evidência dois atributos daquele importante órgão do sistema de administração de pessoal dos Estados Unidos da América, 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 [...] aplicado em acompanhar a evolução dos estudos de administração de pessoal” (*Ibidem*, p. 122).

3. Esse interesse pode ser percebido pelas tentativas – todas elas frustradas – de realizar estudos nessa área do conhecimento nos Estados Unidos da América, na Suíça e na União Soviética. A viagem de estudos aos Estados Unidos foi frustrada porque, em dezembro de 1944, o autor foi convocado para a guerra na Itália. Na Suíça, ele pretendia estudar a administração local, enquanto que, na União Soviética, a ideia era estagiar na Comissão Estatal de Planejamento (Gosplan) (Cf. FURTADO, 2019, cap. 2).

O tema administração de pessoal é retomado e aprofundado por Celso Furtado no texto “Notas sobre a administração de pessoal no governo federal americano” (FURTADO, 2014, p. 131-141). Ao longo desse texto, o autor 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 da América. No tocante à evolução estrutural do *Office of Personnel*, Furtado (2014) 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.

É nesse artigo que, pela primeira vez, Celso Furtado faz referência ao movimento brasileiro de reforma administrativa, iniciado na década de 1930, sob o regime Vargas. Fica evidente o recurso ao método comparativo, procedimento metodológico que estará presente ao longo de toda a sua obra posterior: “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, 2014, 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.⁴

Nesse sentido, é possível argumentar que o autor se dedica ao estudo da Teoria Organizacional e à sistematização da prática administrativa estadunidense, tendo em vista desvelar as especificidades do processo brasileiro de modernização da administração pública, o qual ganha contornos fundamentais a partir da Constituição Federal de 1937, cujo Artigo 67 faz alusão à criação de um Departamento Administrativo, que

4. Nesse ponto, vale registrar que esses estudos trazem alguns elementos essenciais que marcarão o método de investigação e o modo de exposição empregados pelo autor ao longo de 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 CSC 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, ela traz em gestação o que, anos depois, manifestar-se-á como marca do sistema teórico-analítico furtadiano, a saber, a visão essencialmente diacrônica, centrada no desenrolar dos acontecimentos no tempo e assentada em estudos comparativos. Em segundo lugar, sublinha-se o recurso à análise comparativa (análise por contraste), artifício expositivo e metodológico que ocupará um lugar de destaque na obra de Celso Furtado. Esse artifício metodológico torna-se visível, nos textos aqui examinados, quando o autor contrasta as experiências de reformas administrativas norte-americanas e brasileiras. Assim, por meio da comparação, do confronto e da justaposição de experiências, realidades e estruturas, o autor logra revelar as características e as especificidades de um e outro casos. Isso, porém, não equivale a dizer que, nos escritos de juventude, a abordagem metodológica furtadiana se apresenta conclusa: desenvolvimentos inéditos serão nela processados, especialmente durante os estudos realizados na década de 1950, que culminarão na publicação da obra *Formação Econômica do Brasil*, em 1959.

teria basicamente duas funções: aperfeiçoar o aparelhamento governamental e elaborar o orçamento. Assim, visando atender a esse dispositivo constitucional, Getúlio Vargas publicou, em 30 de julho de 1938, o Decreto-Lei n. 579, que dispõe sobre a organização do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP),⁵ “um órgão central de pessoal, material, orçamento, organização e métodos” (WAHRLICH, 1984, p. 50).

As raízes doutrinárias do DASP eram variadas e externas, com destaque para a experiência estadunidense, país que desde o final do século XIX vinha buscando aplicar princípios racionais à administração pública, baseando-se nas teorias organizacionais da administração científica. As influências externas eram reconhecidas e fomentadas por decisões governamentais, a exemplo do Decreto-Lei n. 776, de 7 de outubro de 1938, que instituiu a Missão de Estudos no Estrangeiro, um programa de intercâmbio de técnicos e funcionários administrativos federais para aperfeiçoamento no exterior. Através desse programa, vários funcionários públicos foram enviados ao exterior, notadamente, aos Estados Unidos da América, que possuíam um modelo administrativo que o governo brasileiro desejava conhecer e, em certa medida, copiar.⁶

Em relação às influências teóricas, merecem destaque as teorias de administração predominantes nas nações industrializadas do Ocidente, a saber:⁷ os princípios de administração de W. Willoughby e sua teoria do Departamento de Administração Geral (DAG), que traz “uma clara distinção entre atividades-fim e atividades-meio e

5. 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 artigo, constituiu objeto de estudo de Furtado (2014). Segundo Rabelo (2011), a criação do DASP, órgão cuja função era reformar o aparelho administrativo do Estado brasileiro, deve ser vista como um esforço integrante do movimento de modernização institucional no Brasil, em especial, durante o Estado Novo. Dessa forma, ao instituir o sistema de mérito para o recrutamento e promoção de funcionários públicos, além de prezar pelos princípios racionais de administração pública, colocando em xeque práticas clientelistas, corporativistas e patrimonialistas, o DASP incorporou um novo espírito reformista e uma nova visão da administração pública. “A busca por eficiência e racionalização do serviço público, e a formação de servidores provenientes de um quadro qualificado e detentores do ‘saber técnico’, foram o mote do DASP” (RABELO, 2011, p. 138). Em um diário, datado de 31 de agosto de 1978, Celso Furtado escreve que “o DASP procurou dotar o país de uma burocracia eficaz no rigoroso sentido weberiano [...]. Rigorosamente selecionados e recebendo um treinamento especializado nas melhores universidades americanas, os técnicos do DASP vieram a constituir uma casta superior da administração civil. Graças a eles o sistema de mérito foi rigorosamente implantado no conjunto da administração federal e os padrões dessa administração substancialmente elevados” (FURTADO, 2019, p. 255).

6. Não obstante as influências exógenas, Celso Furtado destaca algumas especificidades brasileiras, desvelando os desafios enfrentados nos anos de pioneirismo (Estado Novo). A esse respeito, escreveu que, “no caso brasileiro, acontecia a exiguidade de elementos tecnicamente treinados e a necessidade de imprimir um ritmo inicial uniforme ao trabalho de várias peças do sistema aconselhavam a centralização das atividades normativas no órgão central – o DASP” (FURTADO, 2014, p. 193).

7. Todas essas influências teóricas fazem parte do rol de autores citados por Celso Furtado nos seus escritos de juventude.

a noção de que política e administração eram duas funções distintas, a serem conduzidas separadamente” (WAHRLICH, 1984, p. 50, grifos no original); as ideias de H. Fayol sobre as funções de planejamento, direção, coordenação e controle; a teoria da departamentalização de L. Gulick; e a doutrina da “administração científica” de F. Taylor e sua metodologia para maior economia e eficiência.

Ao abordar o processo de estruturação da administração pública brasileira, Celso Furtado o coloca na esteira do Sistema de Administração Geral, reconhecendo, portanto, as influências teóricas supracitadas: “a reforma administrativa brasileira, iniciada em 1936, e diretamente inspirada na experiência anglo-americana, visou concomitantemente o aparelhamento das chefias executivas e a racionalização das atividades auxiliares” (FURTADO, 2014, p. 192). Esses objetivos foram, aparentemente, alcançados, pois o autor faz, na parte final do texto, a seguinte avaliação: “após dez anos de experiência, [...] 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” (*Ibidem*, p. 194).

Além dos temas abordados até aqui – administração de pessoal, organização científica do trabalho e racionalização do serviço público –, o foco de pesquisa do autor também incidiu sobre a Teoria Organizacional. O ponto de partida é a conceituação de organização, vista como um conjunto de elementos – materiais e humanos, tarefas a executar, ou seja, divisão do trabalho, e relações estruturais físicas e psicológicas precisas entre os diversos elementos para realização das tarefas – caracterizado por elevada sinergia e por uma lógica para a ação, que opera com unidade de ação e com o mesmo propósito, isto é, um perfeito processo de articulação. Nesses termos, “organização é sinergia: unidade de ação” (FURTADO, 2014, p. 151).

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, 2014, p. 157). Isso traz para o primeiro plano a ideia de coordenação de ações, que é o que se almeja ao organizar um grupo social. 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, 2013, p. 50). Em outras palavras, o que o autor argumenta é que, sem

relações estruturais estáveis (articulação), o processo pelo qual se realiza a coordenação de esforços é muito rudimentar.

Vê-se nessas reflexões – ulteriormente aprofundadas e redimensionadas – que, desde as primeiras elaborações da sua obra, Furtado assinala que, para funcionar, toda organização, incluindo 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 do autor, sobretudo aquela atinente às estratégias de superação do subdesenvolvimento, as quais exigem um conjunto de forças em concerto – unidade de propósito e coordenação de esforços, ou seja, planejamento –, pressupondo-se uma ampla e efetiva coordenação estatal. Em suma, a ênfase dada pelo autor à ação estatal no processo de desenvolvimento capitalista, instituição que congrega, segundo ele, os centros de decisão mais importantes, tem sua origem nos escritos de juventude.

Do que se vem de dizer depreende-se que os estudos sobre administração revelaram para Celso Furtado a necessidade do planejamento enquanto prática de governo, visto como instrumento básico que permite à política acompanhar, orientar e condicionar as mudanças sociais. Assim, é possível concluir que o autor chegou ao planejamento por meio da literatura norte-americana sobre administração, incluindo ideias sobre fordismo, taylorismo e organização racional do trabalho.⁸

Através da experiência norte-americana, o autor pôde verificar que a penetração da “administração científica” no campo governamental impusera aos governos a necessidade de formulação de um programa sistemático de ação. Além disso, estabeleceu como dever precípuo dos governos a elaboração de um plano para a ação administrativa, tendo em vista objetivos definidos. Em outros termos, a adoção da “administração científica” colocou no centro do pensamento e da prática de governo a noção de planejamento, que era um conceito básico da gerência industrial.

8. No livro *O longo amanhecer*, publicado em 1999, o autor deixa um depoimento no qual confirma que seu interesse pelo tema do planejamento decorreu diretamente das leituras que fez sobre Ciência da Administração. Essas afirmações foram confirmadas numa entrevista concedida a Mário Theodoro, quando Celso Furtado deixou a seguinte declaração: “Minha concepção de planejamento construiu-se a partir do que aprendi sobre os Estados Unidos, na época em que eu era técnico de Administração. Li muitos autores americanos que escreveram sobre problemas de planejamento, e com eles aprendi que não existe nenhuma ação possível sem planejamento” (FURTADO, 2008, p. 10). Nas páginas de um diário, datado da então capital da República (Rio de Janeiro), 17 de dezembro de 1945, Celso Furtado não deixa dúvidas de que chegara à ideia de planejamento econômico e social a partir do estudo das técnicas de organização: “Eu há três anos que me dedico com todo carinho ao estudo da técnica de organização e orçamento. Estes estudos levam naturalmente a outros mais complexos, ou seja, planificação econômica e social” (FURTADO, 2019, p. 69).

Essas ideias demonstraram para o autor a importância do plano de ação, apontando, embrionariamente, para os instrumentos que mais tarde seriam mobilizados por ele para pensar e executar estratégias de superação do subdesenvolvimento, incluindo a programação do desenvolvimento, a política nacional de desenvolvimento, a política regional de desenvolvimento, e, sobretudo, as chamadas reformas de base (agrária, fiscal, educacional, bancária, político-administrativa etc.).

O planejamento como técnica social

Inicialmente, Celso Furtado concebe o planejamento do ponto de vista do administrador público;⁹ isto é, a partir de uma perspectiva estritamente operacional e organizacional, tendo em vista, por exemplo, o melhor controle sobre a receita e a despesa públicas. É o que pode ser apreendido dos textos “Planificação e orçamento” (FURTADO, 2014, p. 143-149), escrito em 1945, mas mantido inédito até recentemente, e “A elaboração do orçamento” (*Ibidem*, p. 197-201), de 1946. Nesses textos, o autor afasta-se dos temas administração de pessoal e reforma administrativa, dedicando-se a outros campos de interesse, como organização, planificação e orçamento.

Mais uma vez, seu ponto de partida é a definição de organização, vista como “qualquer combinação de esforços humanos presidida por um objetivo comum” (FURTADO, 2014, p. 143). No seu entendimento, a Teoria Organizacional fornece uma “lógica para a ação”, mas não para qualquer tipo de ação. O que o interessa são as “ações coordenadas” e os “esforços combinados”, orientados com vistas a alcançar um objetivo comum.

Assim, imbuído dessa “lógica para a ação”, o autor passa a discorrer sobre orçamento e planificação no processo governamental. Para tanto, ele adota o conceito “moderno” de orçamento, o qual é concebido como instrumento de controle tanto da receita quanto da despesa públicas, superando, pois, a visão “antiga” de orçamento enquanto instrumento essencialmente financeiro. A palavra-chave aqui é controle, o que leva a pensar, necessariamente, em critérios de eficiência, que, por sua vez, reque-

9. Essa afirmação foi confirmada pelo próprio autor, conforme pode ser observado no trecho seguinte: “Estudei inicialmente administração, e todas as minhas ideias sobre planejamento aprendi primeiro pensando no Estado como administrador” (FURTADO, 2008, p. 12).

rem a existência de um programa de trabalho ou planejamento, pois “controlar é comparar o que se fez com o que se devia fazer” (FURTADO, 2014, p. 198).

À vista disso, o orçamento é, em termos “modernos”, um plano de trabalho¹⁰ – *planejamento* –, o qual explicita os objetivos do governo para um determinado intervalo de tempo, assim como os meios necessários ao financiamento de sua consecução. “A ideia de que as repartições públicas devem ter um plano de trabalho é a pedra angular de toda a moderna teoria da eficiência governamental” (FURTADO, 2014, p. 198). 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” (*Ibidem*, p. 146).

Sendo um programa de trabalho, o orçamento deve desdobrar-se em dois planos: um político e outro administrativo. No campo político são definidas as linhas gerais que se pretende fazer, isto é, os objetivos. “O governo pode ter uma política agrária, ferroviária, armamentista etc. Em qualquer hipótese, porém, essa política terá de se fundar num conhecimento de dados elaborados pela administração” (FURTADO, 2014, p. 198). No campo administrativo, por sua vez, são realizados estudos e levantamento de dados representativos da realidade de todo o aparelhamento executivo do governo. De acordo com o autor, “os processos político e administrativo na elaboração do orçamento são recorrentes: não se pode formular política sem um certo conhecimento das disponibilidades materiais; nem adianta aparelhar repartições que não possuem objetivos definidos” (*Idem*).

O estudo prévio da realidade social, incluindo o levantamento e a coleta de dados, é fundamental para se formar uma visão de conjunto na formulação da política, esclarecendo, pois, “a interdependência dos problemas dentro de uma hierarquia. Assim se evitará [o tipo de] planejamento fragmentário, verdadeira colcha de retalhos” (FURTADO, 2014, p. 147). O autor argumenta que a complexidade dessa tarefa exige a criação de órgãos destinados ao estudo da planificação econômica.¹¹ Esses órgãos

10. 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.

11. Essas passagens contêm o embrião do que mais tarde culminará na técnica de programação do desenvolvimento, bem como na criação, sob a orientação de Celso Furtado, de importantes órgãos de planejamento/desenvolvimento, como a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e o Ministério do Planejamento.

teriam a incumbência de esclarecer os poderes públicos sobre os mais diversos temas relacionados à economia, contribuindo para ampliar a “capacidade de percepção dos formuladores da política” (*Idem*).

O planejamento, ainda que concebido pelo autor num plano estritamente operacional e organizacional, voltado a auxiliar no processo de elaboração orçamentária, já pode ser apreendido como um importante instrumento de orientação, que possibilita formar uma visão de conjunto na formulação de política, além de meio fundamental para se preparar as condições de um futuro distante. Aos poucos, portanto, vai se delineando uma nova visão de planejamento, aproximando-se da noção de planejamento como instrumento de ação reformadora/transformadora, orientado para a reconstrução estrutural, condição básica para a edificação de uma nova realidade econômica e social.

Essa nova visão de planejamento – instrumento ou técnica que permite orientar e conduzir complexos processos sociais – é melhor apreendida a partir da análise que o autor propõe sobre os meios e os fins em organização. Por meio dessa análise, ele esclarece 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, 2014, p. 144). Vê-se, pois, que a “ação coordenada” é vista como o fim último da organização. Assim, por meio dos princípios de organização (racionalidade) é possível obter uma melhor coordenação, ou seja, um mais racional emprego das forças, facilitando, por conseguinte, a realização dos objetivos comuns. Percebe-se que o autor defende a “coordenação intencional”, que é resultado de uma estruturação interna (organização racional), descartando, portanto, a noção de “coordenação espontânea”, tida como efêmera. Já existe, claramente, uma predileção pela coordenação racionalmente assegurada.

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, 2014, p. 145). O autor concebe o Estado em termos de Administração e Política, o que o conduz à discussão sobre meios e fins. 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” (*Ibidem*, 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” (*Idem*).

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, 2014, p. 145). A Administração é, nesses termos, um meio (objetivo interno) para se alcançar um fim (objetivo externo), qual seja: a Política. Ela pertence à esfera da racionalidade formal, pois se apresenta como um organismo de execução, sofrendo a aplicação dos princípios de organização. O autor destaca que esse organismo desempenha uma dupla função: “entrar em contato com a vida social, sentir a sua realidade e elaborar o material sobre o qual se imprimirá a forma da Política, e executar o programa traçado pelo governo” (*Idem*). A 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 (2014, p. 145), “promover o bem-estar social”. Assim, o objetivo externo do Estado – sua racionalidade substantiva – relaciona-se ao âmbito da formulação de política, traduzindo-se na promoção do bem-estar social.¹² 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 e o abandono dos princípios de *laissez-faire*. O autor acrescenta que “a extensão dessa zona [social] regulamentada e o sentido da regulamentação [...] constituem a política do Estado” (*Idem*).

Essas reflexões contêm o embrião da noção furtadiana, que se desenvolverá plenamente na década de 1950 e início dos anos 1960, segundo a qual o processo de desenvolvimento capitalista nacional só pode efetivar-se através de um esforço de planejamento global da economia, abrangendo a orientação e a coordenação dos

12. Nesse ponto, é importante observar que os escritos de juventude já preconizam a relação entre planejamento e desenvolvimento econômico, a partir de uma perspectiva de formulação de políticas ou estratégias de desenvolvimento, promotoras do bem-estar social. Ou seja, o autor, desde os escritos da década de 1940, pensa o planejamento como uma ação do Estado, cujo objetivo é a transformação da realidade social e econômica – ação visando modificar estruturas (as chamadas reformas estruturais ou reformas de base) –, requisito para se alcançar o desenvolvimento. Ideias que atravessarão toda a produção intelectual e a ação política de Celso Furtado a partir dos anos 1950.

processos de produção, distribuição e acumulação. Dessa forma, os trechos citados já preconizam que a ação estatal, coordenadora do processo econômico e corretora das estruturas econômicas e sociais anômalas, é condição *sine qua non* para a luta contra o círculo vicioso do subdesenvolvimento, o que, por si só, sinaliza a importância dos escritos de juventude para a compreensão da obra posterior do autor.

Nesse sentido, o planejamento (racionalidade formal) deve ser empregado para viabilizar tanto objetivos imediatos quanto objetivos mais remotos. Esse horizonte mais extenso, que é o horizonte das políticas de desenvolvimento econômico, impõe a necessidade de uma linha política (pacto social) e de estabilidade administrativa. Por linha política, entende-se a “definição de princípios em torno dos quais todos estão de acordo e a bem dos quais os esforços daqueles que se sucederem serão dirigidos. É a crítica superior, acima dos interesses de classe e de grupo, tendente a uma racionalidade substancial” (FURTADO, 2014, p. 148-149). A estabilidade administrativa é importante para garantir a continuidade dos programas de trabalho, e essa estabilidade “será conseguida pela profissionalização crescente dos servidores públicos e pela entrega dos cargos de chefia a especialistas” (*Ibidem*, p. 149). Assim, a administração pública passaria a ser constituída por um corpo de profissionais e especialistas, ficando livre dos interesses partidários. Essa visão integrava os objetivos do movimento de estruturação do Estado moderno brasileiro, conforme destacado na seção anterior.

Essas ideias mostram que a realização de um objetivo comum requer ações coordenadas, que, por sua vez, exigem a adoção de certos princípios de organização (racionalidade). Identifica-se, pois, uma ligação estreita entre esse enunciado e a teoria furtadiana do subdesenvolvimento, que será elaborada nos anos 1950 e 1960. Mais especificamente, defende-se que a importância das “ações coordenadas” na luta pela superação do subdesenvolvimento é uma ideia que o autor absorveu a partir dos estudos sobre administração, organização e planificação, realizados na primeira metade da década de 1940.

À luz da “lógica para a ação”, é possível dizer que a superação da armadilha histórica do subdesenvolvimento requer ações estatais coordenadas, que, por seu turno, devem ancorar-se em alguns princípios racionais, incluindo a organização, o planejamento e as técnicas de programação. Assim, vê-se que o planejamento é concebido como “uma disciplina para a ação, é injeção de racionalidade na ação” (FURTADO, 2008, p. 11). Essas passagens reforçam a importância dos escritos de juventude de Celso

Furtado para se compreender a origem e a evolução das várias dimensões do sistema de pensamento do autor, incluindo suas proposições políticas para se promover o desenvolvimento econômico.

A prova inequívoca de que Celso Furtado, ainda nos escritos de juventude, conseguiu superar a visão de planejamento como simples instrumento operacional e organizacional, pode ser encontrada em um pequeno texto de abril de 1946.¹³ É nesse trabalho que o autor cita, pela primeira vez, um trecho de Karl Mannheim, num claro esforço de assimilação da noção de planejamento democrático.¹⁴ Seguindo os passos do sociólogo alemão, o autor argumenta que o desafio apresentado é o de “salvar a essência da democracia, ou seja, a liberdade” (FURTADO, 2014, p. 173). Nesse sentido, para evitar a ditadura – o autoritarismo –, se faz necessário “encontrar mecanismos sociais que conciliem a liberdade individual com a regulamentação geral” (*Idem*).

Há aqui um aspecto fundamental que distingue esse texto dos anteriores, qual seja: ao referir-se ao planejamento, o autor tem em mente não os problemas de “organização administrativa” da empresa ou de governo, mas os problemas da sociedade. Ou seja, ele faz referência ao planejamento enquanto técnica social, orientada para a solução de problemas globais, superando, dessa forma, a perspectiva estreita que vinculava o planejamento aos problemas internos das unidades produtivas (firmas capitalistas) e aos desafios organizacionais da administração pública (reforma administrativa).¹⁵

Nesse ponto, faz sentido falar em transição analítica, dos problemas organizacionais (administração) para os problemas sociais, políticos e econômicos. Ou seja, um deslizamento da administração para a economia, a história econômica e a ciência po-

13. Trata-se do texto “Organização do município moderno”, publicado, originalmente, em *Economika*, Rio de Janeiro, ano 1, v. 1, n. 3, abr. 1946. (Cf. FURTADO, 173-178).

14. A influência do sociólogo alemão pode ser auferida no trecho a seguir, que traz uma reflexão de Celso Furtado sobre a reconstrução dos países devastados pela guerra: “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. [...] Meus estudos de organização das atividades do setor público, com base em autores norte-americanos, e as ideias de Mannheim [...], haviam moldado minha visão das opções com que se defrontava a Europa em reconstrução” (FURTADO, 1997, p. 99-100). A noção de planejamento democrático, tal como elaborada por Mannheim e assimilada por Furtado, é oposta às ideias de arregimentação, manipulação direta de vidas, imposição, violência e coerção. Trata-se de mecanismo de orientação e coordenação, ancorado em decisões coletivas, apoio popular e pactos sociais, preservando-se as forças vivas e criadoras dos indivíduos, grupos e classes. Em síntese, refere-se ao planejamento sujeito ao controle democrático.

15. 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, e assimilado por Furtado, só pode ser concebido como uma atuação do Estado.

lítica. Ao mudar o escopo de interesse e preocupações, o autor também modifica as referências, que se afastam dos estudiosos da Administração (A. E. Buck, F. W. Taylor, H. Fayol, H. Walker, J. Pfiffner, L. Urwick, L. D. White, L. Gulick, S. Wallace, W. F. Willoughby) e se aproximam, principalmente, da Sociologia e da História Econômica (H. J. Laski, J. M. Echavarría, K. Mannheim, M. Weber).¹⁶

Percebe-se, então, que Celso Furtado abandona gradualmente a visão de planejamento como técnica de administrar, que é o esforço interno de disciplina da própria ação estatal, independentemente dos fins colimados por esta. 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 (racionalização): hierarquização de autoridade, definição de funções, estruturação administrativa, rotinas, coordenação de decisões, técnicas de direção, controle de resultados. À medida que o autor vai abandonando a perspectiva do planejamento como técnica de administrar, vai emergindo a noção de planejamento como método de governar, isto é, como técnica social, que é o esforço externo do Estado para imprimir maior racionalidade aos processos econômicos, visando alcançar objetivos precisamente definidos pela coletividade. Dessa forma, é lícito dizer que como método de governar o planejamento expressa uma política.¹⁷

Na sequência, o autor aborda o problema da conciliação entre a liberdade individual e a regulamentação geral, trazendo, implicitamente, o seguinte problema: como garantir a liberdade individual num contexto de crescente regulamentação? 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?

16. Essa mudança é confirmada pelos *Diários intermitentes* (1937-2002), os quais comprovam que, no biênio 1945-46, as leituras de Celso Furtado vão se aproximando cada vez mais da Sociologia e da História Econômica: Henri Sée, Max Weber, Karl Marx, Werner Sombart.

17. É importante reforçar que a visão furtadiana de planejamento, originalmente vinculada ao âmbito tecnicista e operacional, ampliar-se-ia por meio da leitura dos livros de Karl Mannheim. 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, 2004, p. 33). Em outro trabalho, escreveu: “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 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, 2013, p. 43, grifos do autor).

Essa problemática é melhor abordada pelo autor no texto “Planificação social” (Cf. FURTADO, 2014, p. 213-218). Nesse texto, Furtado argumenta que o planejamento 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. Ou seja, a escolha entre planificação e liberalismo é uma falsa questão, haja vista a prevalência e necessidade da planificação.

Em entrevista a Mário Theodoro, ao fazer referência aos seus escritos de juventude, o autor reforça esse argumento, dizendo que: “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, 2008, p. 10-11). Em seguida, complementa esse raciocínio, ao reforçar que: “não se deve pensar na opção ter ou não ter planejamento; no entanto, pode-se pensar, em função dos objetivos, *qual é o planejamento mais adequado*” (*Ibidem*, p. 12, grifo nosso). Desse modo, o autor decreta o fim do *laissez-faire* e vislumbra um único caminho a seguir: o da intervenção via planejamento, que seja capaz de promover a reconstrução da sociedade como um todo (planificação social), sem, contudo, colocar em xeque a ordem social vigente.¹⁸

A única discussão legítima é, para ele, “saber que espécie de planificação os povos escolherão, ou lhes será imposta” (FURTADO, 2008, p. 213). Essas passagens relacionam-se estreitamente com 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).

Ao tratar dos tipos de planejamento, Celso Furtado faz referência à sociedade de massas, traço fundamental da sociedade moderna. Por um lado, esse tipo de sociedade viabiliza a planificação, dado que, uma vez que se dominem as posições de mando, [é possível] influenciar todo o organismo social” (FURTADO, 2014, p. 215). Por outro lado, a possibilidade de influenciar todo o organismo social pode resultar

18. É importante observar que a noção de planejamento democrático, que está por trás desse raciocínio, traz, claramente, a opção pela solução reformista, a qual pressupõe a transformação gradual da sociedade nos marcos do próprio capitalismo. É a crença na viabilidade de um capitalismo planejado, controlado e civilizado, que estará presente ao longo de toda a produção intelectual de Celso Furtado.

na ascensão de regimes centralizadores (autoritários ou totalitários). Dessa forma, vê-se que o autor apresenta a planificação como técnica social que busca evitar o risco de ascensão do fascismo, salvaguardando, assim, os valores verdadeiramente democráticos, num claro esforço de articulação entre planejamento, desenvolvimento econômico e democracia.¹⁹

Nas palavras do próprio autor:

A planificação social surgiu da necessidade de estabilizar a sociedade de massas, colocando-a a salvo das crises e convulsões imprevisíveis. Mais que isto: 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, 2014, p. 215).

Na parte final do texto, Furtado (2014) 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” (*Ibidem*, 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 (planificação antidemocrática), 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” (*Ibidem*, p. 216). O autor exemplifica essa forma de planejamento 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” (*Ibidem*, p. 217).

O segundo tipo de técnica de planificação social (planificação democrática), aceita e disseminada por Celso Furtado, visa “desenvolver no indivíduo a capacidade para assimilar [os] elementos irracionais [do pensamento coletivo]” (FURTADO, 2014, 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

19. O fascismo é tema recorrente nos escritos de juventude de Celso Furtado, nos quais o autor faz um alerta para os perigos dos movimentos autoritários, reafirmando seu compromisso com o fortalecimento de uma sociedade verdadeiramente democrática. (Cf.: FURTADO, 2014, p. 303-308).

reconstrução do homem, mas não simplificando-o” (*Idem*). Essa ideia de planificação relaciona-se, como já se indicou, com a noção mannheimiana de planejamento democrático: “planejar para a liberdade”. Percebe-se, pois, que esse tipo de planejamento é visto como domínio racional do irracional – é a intervenção racional nas esferas irracionais do processo social. Mais que isso: é concebido por Celso Furtado como técnica social que tem a capacidade de civilizar, organizar, emancipar e libertar. É o planejamento como instrumento de organização racional da vida em sociedade, assentado em bases genuinamente democráticas.

Em outras palavras, essa ideia de planificação reflete o propósito de preparar “o homem para que ele se salve a si mesmo”, conforme sintetiza Furtado (2014, p. 217):

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.

Em síntese, vale registrar que o planejamento democrático preconiza os seguintes princípios: i) restaurar para o cidadão a posição que lhe cabe como centro de cultura; ii) colocar o interesse do povo no centro da ação política; iii) submeter os mecanismos governamentais ao alcance da crítica de todos; iv) planejar para liberdade; v) controle democrático e decisões esposadas em amplo apoio social. Assim, tem-se que “a planificação social não é mais do que uma técnica – ela se legitima pelos fins a que serve” (FURTADO, 2014, p. 217). Tais princípios nos conduzem à indissociabilidade entre planejamento, desenvolvimento econômico e democracia, um dos traços fundamentais do sistema de pensamento furtadiano.

A indissociabilidade entre planejamento, desenvolvimento econômico e democracia

No texto “A feição funcional da democracia moderna” (FURTADO, 2014, p. 207-211), ao trazer para o centro da análise a configuração funcional do Estado democrático moderno, Celso Furtado reúne alguns elementos que permitem identificar a relação indissociável entre planejamento, desenvolvimento econômico e democracia. 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, 2014, 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” (*Idem*).

Após discorrer sobre o interesse coletivo na “polis”, Furtado (2014, p. 208) volta-se à antinomia povo-governo no Ocidente, “onde a evolução dos Estados se processou num sentido reivindicatório de direitos do povo”. No Ocidente, a ideia de interesse público antepôs-se, originariamente, à de governo. Esse divórcio entre governo e povo só se explica, segundo o autor, “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” (*Ibidem*, p. 209).

Nesse sentido, o autor concebe as instituições democráticas como guardiãs do interesse público, sem deixar, contudo, de reconhecer as inúmeras ameaças oriundas tanto da concentração de poderes, inclusive econômicos, quanto da ascensão de governos autoritários. A esse respeito, escreveu:

A estrutura das instituições democráticas, concebidas com a finalidade imediata de proteger o povo, ressentem-se do pressuposto de que sempre poderão surgir ameaças ao bem-estar público, ameaças oriundas de concentração de poderes, de governos que não sejam delegações do povo (FURTADO, 2014, p. 208).

O autor passa, então, ao estudo da feição funcional do Estado democrático moderno. Para tanto, Furtado (2014) usa como ponto de referência a tendência de ampliação das funções do Estado moderno à medida que a sociedade vai se tornando mais complexa. Dessa forma, as funções do Estado, originariamente relacionadas ao bem-estar e à segurança da coletividade – “funções ditas de ‘polícia’ e ‘industriais’ do Estado” (*Ibidem*, 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 – terreno sobre que se aplica a ação governamental –, o Estado foi necessitando entrar em contato direto com esse tecido para condicioná-lo à aplicação daquelas funções suas precípua” (*Idem*).

Ao explorar o que chama de “feição funcional”, o autor ressalta que “o Estado democrático moderno está presente onde quer que possam surgir *desajustamentos* na corrente circulatória social” (FURTADO, 2014, p. 210, grifo nosso). Sobressai, nessa passagem, o epíteto ‘democrático’, uma vez que o autor faz a defesa de uma sociedade genuinamente aberta, rejeitando qualquer aproximação com regimes totalitários ou autoritários (socialistas ou fascistas), em clara sintonia com o pensamento mannheimiano. Esse caráter democrático aparece, explicitamente, no trecho reproduzido a seguir: “sem permitir hipertrofiamento de uns nem estrangulamento de outros, [o Estado democrático moderno] deixa a todos o campo aberto para a ação – ação que, bem orientada, será sempre criadora de utilidade e beneficiadora comum” (*Ibidem*, p. 210-211).

E é aqui que, na sua elaboração, é possível inferir a já aludida indissociabilidade: a ação estatal voltada a corrigir os desequilíbrios – desajustamentos – que possam surgir na “corrente circulatória social”, quando bem orientada por meio de técnicas de planejamento, pode ser fonte de bem-estar social, ou seja, desenvolvimento, desde que se tenha como pressuposto os valores de uma sociedade aberta, democrática.

Percebe-se que o autor descarta, deliberadamente, a noção de que, primeiro, deve-se promover o planejamento e o desenvolvimento, e, depois, a democracia. Para ele, ao contrário, planejamento, desenvolvimento econômico e democracia devem caminhar juntos, rompendo, assim, com o sentido de causalidade que privilegia o desenvolvimento material da sociedade, em detrimento dos valores democráticos. Com isso, queremos demonstrar que, em Celso Furtado, planejamento, desenvolvimento econômico e democracia nunca foram tratados como termos antitéticos, antagonísticos.

Em síntese, tem-se que o autor concebe o Estado democrático moderno 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, 2014, p. 210). Conforme visto, a intervenção dessa instituição no organismo social tem como objetivo corrigir os desajustamentos que surgem na “corrente circulatória social”. Essa maneira de pensar o Estado moderno, atribuindo-lhe o papel de orientador e moderador da vida social, em bases genuinamente democráticas, reflete, certamente, a assimilação precoce das ideias keynesianas e mannheimianas, e constitui, sem dúvidas, a referência a partir da qual o autor pensará, mais tarde, o papel do Estado no contexto de formulação de estratégias nacionais de superação do subdesenvolvimento. Revela, outrossim, a preocupação de Celso Furtado com o tema da evolução da função do Estado, bem como de sua relação com a sociedade.²⁰

Em outro texto (FURTADO, 2014, p. 219-243),²¹ a indissociabilidade entre planejamento, desenvolvimento econômico e democracia torna-se inequívoca, em especial, nas passagens em que o autor analisa os efeitos de certas forças antidemocráticas, responsáveis pela erosão da democracia e do interesse público. Nesse texto, é possível observar que o desenvolvimento material da sociedade, ou seja, o aumento de riqueza social – desenvolvimento –, ao possibilitar “a base física de uma vida de cidadão” (subsistência, incluindo saúde e educação), é o meio para o exercício da cidadania (participação política) e o caminho mesmo para a democracia. Ou seja, desenvolvimento e democracia surgem como processos estreitamente relacionados, que devem ser promovidos em conjunto, e não hierarquizados e separados.

A análise do autor sobre os efeitos de certas forças antidemocráticas tem como referência os Estados Unidos da América, onde a democracia moderna teria encontrado o seu campo ideal de expansão. Segundo o autor, esse “campo fértil” se deveu a duas razões: o racionalismo individualista (puritanismo), levado pelos imigrantes europeus, e a ênfase nas pequenas organizações políticas (governo local), com participação política efetiva, em um território de dimensões continentais, em constante renovação da população imigratória.

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

21. Trata-se de *Trajatória da democracia na América*, publicado na Revista do Instituto Brasil-Estados Unidos, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, 1947.

Na leitura feita por Celso Furtado, a mobilidade social (estrutura social flexível), essência da civilização estadunidense, é a raiz do processo de democratização. Para ele, as forças que conduzem à estratificação social (estrutura social rígida) são as mesmas que paralisam o processo democrático. Esse ponto é aprofundado quando o autor associa as forças antidemocráticas ao processo de centralização industrial no capitalismo americano, isto é, à concentração de poder econômico.

Entre as forças antidemocráticas analisadas por Celso Furtado, figura o processo de centralização do poder econômico (concentração industrial),²² fenômeno que “faz surgir no tecido social zonas traumatizadas, tendentes ao isolamento e produtoras de toxinas deletérias à vitalidade democrática” (FURTADO, 2014, p. 231). Desse modo, o autor argumenta que o processo de centralização do poder econômico está na raiz do crescente esgarçamento da sociedade democrática, deixando-a vulnerável aos “golpes de força”.

O autor entende por centralização industrial o processo de integração horizontal e vertical, que resulta na formação de grandes potências industriais (grandes organizações), prenúncio das chamadas empresas multinacionais e transnacionais, que se tornarão objeto de estudo de Furtado a partir da segunda metade dos anos 1960. Percebe-se que Celso Furtado associa as forças antidemocráticas ao processo de centralização industrial (forças econômicas centralizadoras).

Nesse ponto, o autor destaca os riscos de se transpor o “controle hierárquico ou militar”, característica da estrutura organizacional das empresas industriais, para a esfera política. A respeito disso, escreveu que:

A concentração industrial, com sua estrutura copiada das organizações militares e seu poder traumatizador da mobilidade social, leva à concentração do controle nas mãos de uma minoria que tende naturalmente a perpetuar-se. A existência de idêntica situação na organização do Estado – velhas instituições monárquicas, castas militares etc. – foi o segredo da rapidez com que se fincou no corpo nacional de alguns Estados europeus a organização fascista. (FURTADO, 2014, p. 235-236).

O próximo fragmento traz uma síntese da análise furtadiana referente ao processo de erosão da democracia, o qual é resultante da centralização do poder econômico:

22. É interessante observar que, ao tratar do processo de centralização industrial, o autor de referência é Henri Fayol.

A trágica realidade a que nos levou a revolução industrial está em que as novas técnicas sociais conduzem implacavelmente ao domínio minoritário. A capacidade de concentração de poder atingiu tão elevado grau que os mecanismos de controle democrático dos governos se tornaram inoperantes. (FURTADO, 2014, p. 236).

Como demonstrado acima, o jovem Furtado argumenta que o capitalismo conduz à centralização do poder econômico, isto é, à dominação da ordem econômica por grupos minoritários. O resultado disso é a erosão da democracia, pois a tendência é “esses grupos exercerem uma pressão crescente sobre os mecanismos políticos e de procurarem anular a expansão das forças democráticas por todos os meios a seu alcance” (FURTADO, 2014, p. 237).

O autor faz referência a uma “revolução antidemocrática”, cujo propósito “tem sido a criação de uma estrutura social estável, integrada à semelhança das empresas industriais” (FURTADO, 2014, p. 238). Nessa “estrutura social estável”, a mobilidade social, raiz do processo de democratização, perderia seu vigor, reduzindo-se numa “conveniente ‘circulação de elites’” (*Idem*). Em outras palavras, prevaleceria um processo de estratificação social extremamente rígido.

Como evitar esse esgarçamento da cultura democrática? De acordo com Furtado (2014), a resistência contra a erosão da democracia se faz por meio da consciência política (consciência dos interesses comuns) e da organização das massas, que, ao despertar nos indivíduos a noção de interdependência, abre caminho para as lutas coletivas. Nesse sentido, o autor conclui que “o grande duelo da arena política moderna tem sido, inegavelmente, entre a tendência de concentração do poder e a força explosiva da massa” (*Ibidem*, p. 239).

Assim, o desafio que se apresenta é a “reconstrução do homem”, evitando o seu esvaziamento e esterilização dentro da sociedade de massas. Para isso, torna-se premente a valorização da “racionalidade substantiva”, sem perder de vista que, “como o demonstrou Mannheim, a racionalidade funcional que predomina na vida industrial de nenhuma maneira desenvolve a racionalidade substancial” (FURTADO, 2014, p. 240).

Mas como fazer predominar os valores humanistas e democráticos dentro do regime de massas? O desafio que se apresenta é a “construção de um novo homem”, tendo como referência os valores humanistas e democráticos (racionalidade substancial),

preservando a independência e a faculdade de julgamento, condição para o desenvolvimento de toda a sua potencialidade. E essa construção pressupõe, necessariamente, o uso das técnicas de planejamento, a promoção do desenvolvimento econômico e a garantia dos valores democráticos, de maneira indissociável.

A partir dessas ideias, deduz-se uma concepção humanista e democrática do processo de desenvolvimento econômico planejado e coordenado pelo Estado. Uma concepção que, sem dúvidas, contribuiu para afastar Celso Furtado do pensamento social brasileiro conservador e autoritário, que dominou o cenário intelectual no Brasil até o final da década de 1930, aproximando-o cada vez mais da noção de planejamento democrático, de forte inspiração mannheimiana.²³

Considerações finais

O propósito deste texto consistiu em examinar os escritos de juventude de Celso Furtado, perscrutando-se três elementos estreitamente relacionados na obra do autor: planejamento, desenvolvimento econômico e democracia. Essa análise permitiu concluir que planejamento, desenvolvimento econômico e democracia são temas presentes e já abordados de forma indissociável nos escritos de Celso Furtado publicados na década de 1940. Nesse sentido, ao pensar em bem-estar social – desenvolvimento –, o autor já pressupõe uma ampla e efetiva coordenação estatal – planejamento –, preservando a autodeterminação e as forças vivas e criadoras dos indivíduos, grupos e classes – democracia. Ou seja, nesses primeiros escritos, o autor já havia assimilado a

23. Oliveira (2003, p. 76) argumenta que a obra de Celso Furtado é uma espécie de resposta, “num diálogo inconspicuo, invisível, sem traços, mas perfeitamente reconhecível”, à problemática do papel do Estado na economia e na sociedade brasileiras, apresentada pelo pensamento autoritário clássico brasileiro, cujos principais expoentes foram Alberto Torres e Oliveira Vianna. O autor, portanto, busca evidenciar como Celso Furtado responde à esta problemática e livra-se da tentação autoritária. Cepêda (2001), por sua vez, enfatiza que, diferentemente dos autores do pensamento autoritário clássico brasileiro, 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 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” (CEPÉDA, 2001, p. 179). 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” (CEPÉDA, 2005, p. 72). Reconhece-se, assim, que os escritos furtadianos constituem clara valorização da democracia e da preservação das regras do jogo democrático. Uma conclusão que também se aplica aos escritos de juventude do autor, conforme demonstrado ao longo deste texto.

importância do planejamento para a moderna sociedade capitalista, concebendo-o como instrumento de organização racional da vida em sociedade.

Nos escritos juvenis, o planejamento já é apresentado como uma técnica social que permite disciplinar a ação e introduzir racionalidade na coisa pública, elevando, assim, o nível de eficácia das decisões que comandam o destino das nações. Assim, o planejamento é concebido como um instrumento de ação transformadora, o que, nos escritos posteriores de Celso Furtado, significará uma ação voltada às modificações estruturais, condição *sine qua non* para franquear a barreira do subdesenvolvimento.

Ademais, essa visão de planejamento, forjada sob a influência do pensamento manheimiano, revelou para o intelectual brasileiro a importância da ação estatal no processo de (re)construção social. Esse esforço de (re)construção estrutural funda-se, conforme informa o pensamento furtadiano, numa racionalidade mais abrangente do que a dos mercados.

Com isso, é lícito dizer que os escritos de juventude fornecem os rudimentos que, mais tarde, seriam mobilizados por Celso Furtado para colocar em xeque a tese de que o espírito de iniciativa e as forças dinâmicas da sociedade liberal são suficientes para promover a superação do subdesenvolvimento. Para o autor, conforme posteriormente aprofundado e redimensionado, o caminho capaz de promover o verdadeiro desenvolvimento é essencialmente político.

Nesse sentido, a luta pela superação do subdesenvolvimento não se faz sem a participação de amplos movimentos políticos, isto é, sem um projeto político esposado por amplos segmentos sociais e orquestrado à luz de princípios democráticos bem definidos. Em outras palavras, o desafio que se apresenta é o de encontrar caminhos de acesso ao verdadeiro desenvolvimento, tendo em vista as técnicas de planejamento e a garantia dos valores genuinamente democráticos.

O autor defenderá nos seus trabalhos futuros que a luta pelo verdadeiro desenvolvimento exige a realização de amplas reformas estruturais, que somente serão concretizadas no quadro de um efetivo planejamento, que, por seu lado, deve apoiar-se em amplo consenso social, ou seja, assentar-se em bases genuinamente democráticas.

Todas essas ideias estão presentes, embrionariamente, nos escritos de juventude de Celso Furtado, os quais, sem dúvidas, merecem a atenção de todos aqueles que se dedicam ao estudo do sistema de pensamento furtadiano.

Referências

- BENOIT, H. *Platão e as temporalidades: a questão metodológica*. São Paulo: Annablume, 2015.
- BOIANOVSKY, M. A formação política do Brasil segundo Celso Furtado. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 34, n. 2, p. 198-211, abr.-jun. 2014.
- CEPÊDA, V. A. Celso Furtado e a interpretação do subdesenvolvimento. *Perspectivas*, São Paulo, v. 28, p. 57-77, 2005.
- CEPÊDA, V. A. Contextos e funções da democracia no pensamento furtadiano (1944-1964). *Perspectivas*, São Paulo, v. 46, p. 155-188, jul.-dez. 2015.
- CEPÊDA, V. A. O pensamento político de Celso Furtado: desenvolvimento e democracia. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; REGO, J. M. (Orgs.). *A grande esperança em Celso Furtado*. São Paulo: Ed. 34, 2001.
- COLFFIELD, C. O Paraibano e o Judeu: diálogos assíncronos entre Celso Furtado e Richard Lewinsohn na Revista do Serviço Público e além. *História Econômica & História de Empresas*, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 31-64, jan.-abr. 2021.
- FURTADO, C. *Anos de formação 1938-1948: o jornalismo, o serviço público, a guerra, o doutorado*. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Celso Furtado, 2014. (Col. Arquivos Celso Furtado, v. 6).
- FURTADO, C. A fantasia organizada. In: *Obra Autobiográfica de Celso Furtado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- FURTADO, C. Aventuras de um economista brasileiro. In: D'AGUIAR, R. F. (Org.). *Essencial Celso Furtado*. São Paulo: Penguin; Companhia das Letras, 2013.
- FURTADO, C. *Diários intermitentes: 1937-2002*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- FURTADO, C. Entrevista com Celso Furtado. Entrevista Concedida a Rosa Maria Vieira. *História Oral*, Rio de Janeiro, n. 7, p. 21-40, 2004.
- FURTADO, C. Entrevista com o Professor Celso Furtado. Entrevista concedida a Mário Theodoro. *Revista Economia Ensaios*, Uberlândia, v. 22, n. 2, p. 9-27, jan.-jul. 2008.
- FURTADO, C. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- MANNHEIM, K. *Liberdade, poder e planificação democrática*. São Paulo: Mestre Jou, 1972.
- OLIVEIRA, F. Viagem ao olho do furacão: Celso Furtado e o desafio do pensamento autoritário brasileiro. In: OLIVEIRA, F. *A navegação venturosa: ensaios sobre Celso Furtado*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- RABELO, F. L. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, v. 3, n. 6, p. 132-142, dez. 2011.
- SILVA, R. P. 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.

SZMRECSANYI, M. I. Q. F. 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.

TENÓRIO, F.; WANDERLEY, S. Celso Furtado: um economista a serviço da Gestão Pública (1943-64). *Revista de Administração Pública* [online], Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 507-526, maio-jun. 2018.

WAHRLICH, B. 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.

