

## O pensamento político de Celso Furtado: desenvolvimento e democracia

Vera Alves Cepêda - Março 2003

Fonte: Especial para *Gramsci e o Brasil*.

*Por ocasião do V Encontro Internacional sobre Globalização e Problemas do Desenvolvimento, recentemente realizado em Havana, a Associação Latino-Americana de Economistas lançou a candidatura de Celso Furtado ao Prêmio Nobel de Economia. Trata-se de uma personalidade de dimensão não apenas brasileira ou latino-americana, em sentido estrito, mas efetivamente universal: daí, a sua capacidade de colher apoios por toda a parte, em todo o mundo acadêmico, e não só acadêmico. E, também, o grande valor simbólico da possível concessão de um prêmio como o Nobel ao economista brasileiro. Gramsci e o Brasil, junto com a página espanhola *La Insignia*, organizou este dossiê sobre a obra de Celso Furtado, como modesta contribuição para a sua candidatura ao Nobel e como reconhecimento ao inestimável valor científico, político e moral da trajetória deste grande brasileiro.*

Celso Furtado é um autor controverso no debate intelectual brasileiro, oscilando de uma posição intelectual quase hegemônica a uma recusa formal de suas teses. Seus primeiros textos, principalmente depois da publicação de *Formação Econômica do Brasil*, tiveram grande impacto no debate econômico do período e influenciaram a produção acadêmica da geração de intelectuais que se formaram entre os anos 60 e 70. Nos anos 80 e 90, Furtado passou à categoria de clássico, como um autor necessário para compreender a realidade das décadas que trataram o desenvolvimentismo e a transição da economia mercantil para a economia industrial. Porém, para boa parte dos economistas que ocupavam as cátedras e as alavancas das políticas públicas, as referências conceituais de Furtado pouco explicavam os desafios da economia naquele momento. Este ostracismo fica ainda mais acentuado quando explode a globalização, entendida como um processo irreversível de transformação de todas as regras da divisão internacional do trabalho. Diante de um capitalismo que parecia ter descoberto e dominado as molas fundamentais da economia, discussões sobre centro-periferia ou sobre os limites da adesão incondicional a este modelo pareciam fora de foco ou sem propósito.

Foi preciso o desgaste do *pensamento único* de matriz neoliberal, nos últimos anos, para colocar novamente em evidência questões como o padrão desigual de trocas, os empecilhos à propagação do progresso técnico, os obstáculos estruturais ao desenvolvimento e, principalmente, o alcance das políticas econômicas como mecanismos de defesa do espaço da Nação. Este fenômeno está auxiliando a trazer de novo para discussão os argumentos e a visão histórica da formação do capitalismo brasileiro desenvolvidos por Furtado em mais de cinco décadas de trabalho engajado e não cooptado. Para aqueles que procuram pensar mais a sociedade brasileira do que os meios de implementação de capitalismo no Brasil, observando os impactos sociais e econômicos de longo prazo, Celso Furtado é não só leitura obrigatória, um clássico, mas uma referência necessária para a compreensão dos liames sociais e econômicos que orientam o campo das alternativas e a construção do nosso futuro.

### Celso Furtado e o desenvolvimentismo

A tarefa de avaliar a importância da produção intelectual de Celso Furtado começa por desatar um nó na percepção do conjunto de sua obra. Furtado é lido e classificado usualmente como economista. Os reflexos profundos e a interdisciplinaridade de suas teses tornaram-nas balizas paradigmáticas para a história e a sociologia. Poucos, no entanto, o colocam como um autor relevante para a ciência política, ou como tendo sequer uma argumentação que tangencia esse campo. Porém, analisando detidamente os textos produzidos entre o final dos anos 50 e o golpe de 1964 (*Formação Econômica do Brasil, Perspectiva da Economia Brasileira, A Pré-Revolução Brasileira, Dialética do Desenvolvimento*), podemos perceber que o papel desempenhado pela questão política acaba aparecendo como prioritário, sendo peça-chave da qual dependia a transformação da economia e da sociedade brasileira. Nestes textos, fica claro que, *sem reformas políticas*, não haveria qualquer chance para o desenvolvimento e para o progresso. As

teses contidas nestes trabalhos colocam a democracia como um instrumento fundamental na solução dos impasses do subdesenvolvimento, construindo um projeto de sociedade e de Nação.

A preocupação com um projeto para o Brasil está presente como uma marca em todo o pensamento furtadiano, obedecendo ao diálogo que o autor tece com as variações da realidade que o cerca. O movimento de adequação permite classificar o conjunto da obra de Furtado em três momentos distintos: a fase otimista, o pessimismo espantado e a crítica renitente. O primeiro bloco representa os trabalhos e a participação política compreendida desde o início da carreira de Furtado até o golpe de 1964. Sua principal característica era o sentimento de esperança, que partia do reconhecimento claro dos limites impostos pela herança colonial ao pleno desenvolvimento nacional, mas que enxergava nos anos 50/60 uma fissura estrutural capaz de permitir o salto para a modernização [1].

A segunda fase inicia-se com a cassação política e vai até os anos 70, e tem um sabor de amargura. O sentimento de derrota nasce da constatação de que venceu a pior alternativa histórica desenhada no início dos anos 60 - um regime político fechado. Mais adiante, este sabor amargo vai ser ainda mais acentuado pela rachadura aberta na teoria formulada por Furtado na véspera do golpe, de que regimes fechados levariam inevitavelmente ao estrangulamento econômico [2]. Este diagnóstico não ocorreu como o previsto e, anos mais tarde, Furtado revê suas posições, introduzindo o conceito de modernização do subdesenvolvimento. Os trabalhos posteriores à década de 70 avaliam que o crescimento da economia brasileira, durante o regime militar, conduziu à *modernização do subdesenvolvimento*. Ou seja, houve adoção de *certos aspectos* do capitalismo contemporâneo, como novos padrões de consumo, urbanização e surgimento de novos segmentos produtivos, mas, nos aspectos fundamentais, permaneceram defasados os padrões tecnológicos e a modernização da produção (aumento da produtividade e técnicas de capital intensivo). Sem transformações profundas, distantes dos padrões de modernidade ficaram as questões dos direitos sociais, da participação política, da função social do Estado e o problema da democracia. O corte imposto pelo modelo de desenvolvimento do regime militar criaria um obstáculo ainda maior para uma verdadeira superação do subdesenvolvimento, servindo, ao contrário, para perpetuá-lo.

Os anos 80 inauguram a era das reminiscências. Celso Furtado organiza seu passado e ajusta as contas com a memória, a sua e a da geração desenvolvimentista. Terminada a tarefa documental de um dos momentos de maior importância para a história brasileira, respira fundo e parte novamente para o ataque frontal - retoma os temas dos anos 50/60 e os ajusta frente aos desafios e à aparência de progresso unânime apresentados pelo capitalismo globalizado.

Olhando em retrospectiva, podemos observar que os trabalhos produzidos até a década de 60 são aqueles que provocaram um maior impacto no pensamento social brasileiro e que constituem a espinha dorsal do raciocínio furtadiano. Ganharam roupagens novas, consoante a transformação da realidade à sua volta, mas estas roupagens mantiveram aceso o fogo das teses iniciais. É por conta dessa continuidade que, para entender Furtado, hoje é necessário retomar o fio das reflexões que se forjam naquela época, observando não só as características já amplamente reconhecidas de sua obra, mas procurando experimentar novos padrões de análise que nos revelem novas facetas de um autor tão complexo.

### **Mudanças estruturais e desenvolvimentismo**

Os anos 50 foram marcados, em sua maioria, por debates intelectuais que passaram de alguma forma pela *ideologia do desenvolvimentismo*. Há, assim, um consenso sobre o momento de transição e de ruptura com a renitente herança do passado colonial. Esta discussão não surge do nada, como *um raio em céu azul*. Expressa, ao contrário, um profundo revolver de questões candentes, amadurecendo lentamente desde a Proclamação da República. De um lado, a metamorfose econômica, que ganha impulso com a crise cafeeira dos anos 30 e o paulatino fortalecimento industrial, gerava mudanças no quadro político, forçando a formulação de um projeto social capaz de alçar o país à modernidade. De outro, encontramos a influência de um debate mundial aberto

sobre a crise dos paradigmas liberais e o papel regulador do Estado, a discussão sobre a pobreza e o subdesenvolvimento. Neste campo, rediscute-se o movimento evolutivo do capitalismo como um processo único, passível de ser assimilado sob as regras do livre mercado e de forma idêntica para qualquer realidade.

Do ponto de vista econômico, podemos destacar as transformações vigentes dentro das fronteiras do país como resultados da aceleração do processo de substituição de importações e o aprofundamento do modelo de produção industrial. Nesse período é visível, através do fôlego imprimido à economia pelo crescimento industrial, que o país não possuía necessária e exclusivamente uma *vocação rural*, como afirmavam os liberais sustentados pela teoria das vantagens comparativas.

Os anos 40 e 50 assinalam o momento em que toma forma a ideologia do capitalismo industrial, que vinha desarticulada e desamarrada desde o final do Império. Podemos perceber o crescimento do projeto de desenvolvimento industrial no país desde os debates do final do século XIX, acelerando-se a partir das políticas de fomento do governo getulista pós-30 e explodindo de forma clara, nos anos 40, em duas formulações teóricas famosas: o debate Gudin *versus* Simonsen [3], e o *Manifesto dos Periféricos de 1949* [4]. Estes dois fatos são importantes porque as manifestações originais de defesa do setor industrial eram absolutamente corporativistas (em geral, setores ligados à produção industrial defendendo a introdução de práticas protecionistas). A partir de 30 temos um novo arranjo, de acordo com o qual o desenvolvimento industrial era abraçado pelo Estado getulista, que elege a industrialização (por motivos diversos) como prioritária. Ainda assim, a fragilidade do setor impedia a sua imposição e disseminação como um discurso hegemônico para a sociedade brasileira. A celeuma entre Gudin e Simonsen, a criação da Cepal e a centralidade da questão desenvolvimentista nos anos 50 produzem um corpo teórico que fundamenta o projeto industrial. Agora se elabora a visão de um processo, um elo entre passado, presente e futuro amparado por uma sólida análise científica, que coloca o processo industrial como corolário do desenvolvimento nacional.

Na posterior reconstituição furtadiana desta fase, duas ordens de fatores se destacam na explicação da conversão da industrialização no ponto nevrálgico do debate intelectual. A primeira é o reconhecimento do capitalismo como a *única fórmula do progresso* e, com as mudanças mundiais oriundas da Primeira e Segunda Revoluções Industriais, a aceitação de que capitalismo avançado significava indústria. Converge na mesma direção a identificação entre força política e força econômica. Um Estado fraco seria sinônimo de economia fraca e uma economia fraca impediria a constituição de um Estado forte (ou, para Furtado, sequer autônomo). A Alemanha bismarckiana é um exemplo claro dessa nova concepção, pois foi através da centralização política e da intervenção do Estado na economia, incentivando principalmente a atividade industrial, que se produziu um salto de qualidade gigantesco, fazendo daquele país um dos protagonistas da Segunda Revolução Industrial. Este exemplo ganhou visibilidade com os trabalhos do economista alemão Georg List, fervoroso defensor das virtudes industriais sobre a atividade agrícola.

No Brasil, também o fortalecimento da Nação vai ser atrelado à questão econômica. Em sua raiz, o conceito de Nação é entendido como uma estrutura dotada de autodeterminação, devendo possuir um elevado grau de autonomia, o que passa, necessariamente, pelo controle de sua inserção econômica no mercado mundial. Um país "forte" não pode estar à mercê das decisões externas, como historicamente esteve no período colonial, tanto pela submissão à metrópole (dependência política *strictu senso*), como pela subsequente submissão às oscilações de mercado, que tão duramente influenciavam o sistema nacional. Cabe lembrar que o modelo colonial é marcado pela aguda dependência do mercado internacional, característica da economia agrário-exportadora. É no mercado internacional que a produção brasileira se realiza, portanto, onde se formam os preços dos produtos e o estímulo ou não a produzir localmente. A alta especialização do modelo nos faz simultaneamente exportadores de poucos gêneros e importadores de tudo aquilo que não fabricamos aqui (envolvendo não só manufaturas, mas principalmente bens de produção e bens de capital). Ao obedecer ao padrão de inserção na divisão internacional do comércio, herdado da colônia, impede-se a autonomia decisória e, em última instância, os princípios básicos da Nação.

Embora Furtado não chegue a enunciar a ruptura real existente entre a lógica mercadológica e a lógica societária, reconhece que a dimensão social deve se sobrepor à cega obediência aos padrões de ganho. É a partir dos interesses gerais que as consequências perversas do mercado podem ser dominadas. A mais cabal prova dessa percepção é a crítica da teoria das vantagens comparativas (ou desvantagens reiterativas, como assinalado por Francisco de Oliveira). Sob este aspecto, a defesa exclusiva da dinâmica econômica (de curto prazo) acaba por estrangular as possibilidades de desenvolvimento (de longo prazo), e é por esse motivo que Furtado condena com tanto vigor a tese da vocação rural. Ganhar com a atividade mercantil-exportadora pode ser mais fácil, mas, sem a industrialização e modernização da economia, esta opção pode rerepresentar os velhos problemas dos ciclos econômicos da colônia - expandir, lucrar, não disseminar dinâmica, entrar em crise e deixar como legado uma massa de economia de subsistência.

Porém, a industrialização sem controle e planejamento pode oferecer riscos, se não semelhantes, pelo menos tão graves. A alocação de recursos e investimentos, ao obedecer à busca de lucros rápidos, mesmo no contexto industrial, é geradora de desequilíbrios que levam a economia a crises inflacionárias [5]. Como em Keynes, Furtado admite que o capitalista pode ser um bom juiz de seu interesse privado, mas é incapaz de vislumbrar a economia em termos dinâmicos, afetando suas oportunidades futuras. O capitalista obedece à relação custo-benefício, mas essa autonomia decisória (tão cara ao pensamento liberal) representa perigo para um modelo econômico sujeito a crises de superprodução/subconsumo. Pior ainda no quadro de economias com defasagens estruturais sérias. Como alternativa, entra em cena a capacidade coordenadora do Estado, que, não sendo um agente econômico, é capaz de pensar todos os setores e projetar alternativas de longo prazo, pois não se submete ao mesmo princípio racional do capitalista.

O segundo fator tem origem externa. Furtado percebe, assimila e articula de uma maneira nova as influências da readaptação sofrida pelo capitalismo no período posterior à Segunda Guerra Mundial. São elementos importantes, neste quadro, a falência do ideário liberal e seu Estado absenteísta, a valorização do planejamento econômico e a consolidação de uma corrente teórica que coloca a democracia econômica como a grande saída para o agudo conflito engendrado entre as classes sociais. Ao conflito anterior acrescenta-se um novo e complexo componente. O capitalismo que norteava as disputas até os anos 40 estava morto e era imperativo entender a psicologia de seus matadores: o keynesianismo, as crises cíclicas de crescimento/recessão, a nova hegemonia do compromisso fordista e a pressão dos movimentos operários europeus pela distribuição da riqueza social.

Do primeiro grupo podemos inferir as bases para o papel da indústria no modelo de desenvolvimento defendido por Furtado, e do segundo grupo devemos reter os meios e os objetivos de seu modelo de desenvolvimento e, por extensão, de sociedade e de Nação.

### **A perspectiva do desenvolvimento industrial e progresso nacional nos anos 50**

Nos anos 50 e 60, Furtado afirma que, a partir das mudanças ocorridas dentro do sistema econômico nacional, há, em primeiro lugar, um real crescimento e desenvolvimento econômico de base industrial, que, na sua expansão, precisava recrutar todas as atenções do país: proteção, planificação e incentivo do Estado em relação ao setor industrial; geração de políticas econômicas que estimulassem mudanças de hábitos de consumo; superação da arcaica ocupação fundiária; mudanças na distribuição da riqueza como meio de aquecer e expandir o mercado interno; diminuição das desigualdades regionais, entre outros itens. Este panorama é a reafirmação da "lenta revolução", anteriormente assinalada por Sérgio Buarque de Holanda, e do surgimento das expectativas de uma "revolução burguesa" no país. Em Furtado, na última parte de *Formação Econômica* e na totalidade de *Perspectiva da Economia Brasileira*, há uma definição clara do amadurecimento das relações produtivas alcançadas pelo país entre a década de 20 e 40, bem como dos novos desafios gerados ao término desse processo.

Em segundo lugar, o crescimento da atividade industrial permitiu uma diversificação da estrutura de classes, minando a cristalização bipolar característica da atividade agrário-

exportadora (oposição entre o setor mercantil exportador e "os outros"). O surgimento e a consolidação de novas classes e segmentos de classe permitiram colocar sobre novas bases o projeto de sociedade. É neste contexto que a burguesia nacional (não a latifundiária, mas a ligada ao capitalismo industrial) pôde iniciar a construção mais clara de um projeto político e econômico que expressasse seus interesses.

Mas por que nos anos 40/50 e não antes? Porque é nesse período que há, gestado pelo desenvolvimento da atividade industrial, um deslocamento dos centros de decisão para dentro do país; ao mesmo tempo, apresentam-se com clareza os limites à lógica do livre mercado (e da versão global da teoria das vantagens comparativas) como mecanismos que permitissem ao país sair dos marcos duramente alcançados da primeira revolução industrial brasileira (fase de substituição de importações de manufaturas) para um estágio mais avançado e de acordo com os paradigmas de produção vigentes em termos mundiais.

A consciência da convergência de duas linhas de força, a aleatoriedade do desenvolvimento industrial (no sentido de não conscientemente planejado) com os constrangimentos concretos à sua realização, é que teria, para Furtado, impulsionado a discussão sobre binômio desenvolvimento/ subdesenvolvimento:

O movimento político de 1930 permitiu renovar as cúpulas dirigentes, afastando os grupos mais diretamente ligados à economia de exportação. Novos elementos dirigentes, vindos de áreas menos ligadas aos mercados externos, como era o Rio Grande do Sul, deram início a uma política que, se bem não obedecesse a qualquer diretriz conscientemente estabelecida, fundava-se numa percepção mais direta da realidade e era menos condicionada por esquemas ideológicos que prevaleciam entre os dirigentes das regiões cafeeicultoras (Furtado, 1964: 115).

Os fatores oriundos da esfera econômica acabam produzindo um conflito ideológico que se traduz numa forte disputa pelo controle e direção do aparelho de Estado. A interpretação desse fenômeno (a interação economia/política) é clara na argumentação de Furtado. O processo de ruptura ocorre quando o desenvolvimento das atividades industriais colide frontalmente com a anterior inserção do país na divisão internacional do comércio, já que a indústria dirige-se (e este é o principal traço da tese da substituição de importações) para o mercado interno. Nos dois casos é radicalmente distinto o poder de deliberação e controle dos setores produtores sobre o conjunto e o destino da produção.

O termo usado por Furtado para definir as alternativas que se abrem à economia *nacional* é "internalização dos centros de decisão". A importância deste fato é de tal magnitude que pode dar resposta a um persistente problema da formação brasileira, *cimentar a nacionalidade*.

No debate dos anos 50, revelam-se também influências internacionais muito fortes. A perspectiva de determinação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento do conjunto da estrutura social normalmente aparece como produto da análise cepalina, quando é um fenômeno que emerge da conjuntura do pós-guerra, fruto da enorme gama de transformações do processo de acumulação capitalista durante as crises cíclicas (desde a Grande Depressão de 1873/1886 até a crise de 29). A novidade é a adoção do consumo, priorizando a renda auferida pelos trabalhadores, como centro do processo de expansão sem traumas do capital. São expressões desse novo consenso os instrumentos da teoria keynesiana, o fordismo norte-americano e o compromisso socialdemocrata. A esta lista somemos a contribuição do planejamento como mola central do desenvolvimento econômico, o que acentua o papel da lógica do Estado sobre a lógica do mercado através do planejamento soviético, da idéia de planejamento racional (Mannheim) ou do planejamento como raiz do futuro e da *pax social* (Myrdal).

A discussão brasileira, embora bastante particular, é profundamente influenciada por essa nova ordem mundial, em que o Estado e o planejamento são colocados como pedra de toque do desenvolvimento econômico. Tanto é que, quando olhamos a distribuição das escolas de pensamento econômico que atuaram no debate dos anos 50, a maioria absoluta delas fazia eco ao reconhecimento do papel fundamental da ação reguladora

estatal [6]. Este grande acordo gerado nas sociedades economicamente mais desenvolvidas, que valoriza a ação coordenadora ou corretiva do Estado, agiu como um catalisador, criando um espaço de aceitação e legitimação das teses do planejamento desenvolvimentista. Os novos *ares do mundo* tanto auxiliaram a produção conceitual de Celso Furtado, quanto permitiram o alto grau de adesão conseguido. Embora esta influência tenha sido assimilada por Furtado sob uma ótica particular, transmutando-se numa contribuição inovadora e singular (afinal, suas teses constituem uma outra interpretação da dinâmica capitalista, formulando projetos diferenciados para as distintas estruturas socioeconômicas dos países periféricos), a força de seus argumentos repousa, em parte, na afinidade estabelecida com estas novas correntes do pensamento mundial.

As diferenças da posição de Furtado ocorrem exatamente no entendimento que o autor tem sobre o processo de evolução do capitalismo em condições estruturais desiguais. Os países que originaram o modelo da socialdemocracia precisaram aumentar o tamanho e diversificar as funções do Estado como meio de manutenção dos índices de crescimento e como mecanismo de defesa dos desarranjos inerentes e cíclicos do capitalismo avançado. Há como que uma publicização das decisões econômicas, portanto um aumento de incidência da esfera pública sobre a esfera privada (via regulação de direitos trabalhistas, leis assistenciais, salário indireto, etc.). Já nos países subdesenvolvidos (usando a perspectiva furtadiana), o aumento da ação do Estado não tinha o cunho providencial, mas fora essencialmente incorporado como ferramenta de desenvolvimento. As diferenças entre os dois modelos são enormes, começando pelo grau de amadurecimento do capitalismo industrial e financeiro, pelo nível tecnológico e pela magnitude da renda média dos trabalhadores (toda a diferença entre uma estrutura socioeconômica moderna e outra arcaica).

O caráter providencial não era preponderante porque, segundo a visão geral, a repartição da riqueza seria um fenômeno posterior à implantação do modelo industrial [7]. Tanto é assim que o regime militar preconizava a ação do Estado, muito embora tenha sido responsável pelo aprofundamento da desigualdade social e o empobrecimento das camadas populares. É nesse sentido que se torna necessário analisar melhor qual é exatamente o papel do planejamento, do Estado e da burocracia estatal, porque numa primeira leitura os projetos políticos aparecem como *indistintos* (colocando lado a lado, por exemplo, a tese keynesiana e o *New Deal* americano, o projeto furtadiano e o planejamento à Roberto Campos e Delfim Neto), o que permite o desvio conceitual de considerar *toda ação reguladora do Estado intrinsecamente perversa*, como na atual e superficial crítica de cunho neoliberal.

### **Mudança social e desenvolvimento econômico**

Furtado encara o papel do Estado e da maior participação política dos setores populares como uma forma superior e inevitável de organização das relações socioeconômicas na sociedade moderna. Os conceitos que fundamentam esta afirmação se encontram na primeira parte de *Dialética do Desenvolvimento* e formam uma teoria da mudança social. O caminho percorrido passa pela análise da história como sistema (relações de determinação entre o todo e as partes) dotado da capacidade de movimento e transformação. A exemplo dos argumentos do materialismo histórico, Furtado afirma que as relações econômicas é que dão o impulso inicial da transformação, produzindo por extensão novas relações institucionais (novamente percebe-se a influência marxista com a tese da bipartição infra-estrutura/superestrutura). No entanto, Furtado detecta que as relações econômicas, principalmente com as inovações científicas, têm mudado com muito mais rapidez que a superestrutura social, criando uma pressão por transformações. A técnica assumiria o papel genético de transformação, possibilitando descortinar uma ordem de mudança na evolução histórica:

As inovações tecnológicas põem em marcha uma série de reações que passam a reproduzir-se *ad infinitum*: causam um aumento na produtividade média do sistema que por sua vez causa maior disponibilidade de bens e serviços, que por sua vez causa maior impulso ao desenvolvimento científico, que por sua vez causa novos avanços tecnológicos (Furtado, 1964: 22).

O movimento constante dessas transformações cumulativas (chamado por Furtado de modelo dinâmico) resulta inevitavelmente em conflitos sociais, já que nenhum grupo que ocupe posições privilegiadas em uma dada estrutura de poder gostará de cedê-lo, mesmo por força das pressões históricas, sem resistência. O outro lado do conflito é que a existência da propriedade privada dos meios de produção na mão de alguns grupos torna o conflito permanente - em relação aos setores que foram privados deste tipo de posse. Há, então, dois tipos de conflito: um em relação ao passado, às estruturas que vão caducando diante da marcha da história, e o outro permanente, atual, mantido pelas próprias características do capitalismo. O curioso é que na tese de Furtado o primeiro tipo de conflito é negativo e o segundo positivo. O anacronismo das estruturas pode retardar, desfigurar ou impedir o desenvolvimento das forças produtivas, devendo imperativamente ser resolvido. Já o conflito entre as classes pela distribuição dos ganhos de produtividade força a constante renovação tecnológica - o que faz com que o sistema capitalista possa repassar parte dos ganhos, sem drástica diminuição do ritmo de acumulação. O segredo deste processo está no aumento de produtividade, que pode conviver com a constante pressão distributivista do conflito de classes sem entrar em colapso [8]. Neste caso, o conflito é permanente e tem um papel fundamental na dinâmica de reprodução capitalista.

A economia capitalista desenvolvida de nossa época se configura como um sistema econômico-social com uma relativa aptidão para manter-se em equilíbrio dinâmico. O avanço da ciência, que se apresenta como função exponencial do próprio desenvolvimento econômico, assegura um permanente avanço da tecnologia. A formação de capital segue assim por um canal previamente aberto, tropeçando apenas com obstáculos institucionais decorrentes dos ajustamentos insuficientes ou atrasados do marco institucional que disciplina os distintos fluxos econômicos. Os principais desses obstáculos refletem a persistência de formas anacrônicas de distribuição da renda, que se traduzem em insuficiente vigor na demanda final para consumo ou investimento (Furtado, 1964: 32).

Da afirmação acima seria importante reter algumas considerações. A primeira diz respeito à adoção, por Furtado, do mito do progresso (conceito que será repensado nos anos 70). Em sua visão, há um "caminho sem tropeços" para a expansão exponencial das forças produtivas do capitalismo. Em segundo lugar, para desgosto dos que afirmam a filiação de Furtado aos interesses da burguesia industrial, a distribuição de renda é defendida como princípio fundamental do equilíbrio dinâmico do capitalismo, colocando ênfase não na acumulação, mas na distribuição de riquezas. Em terceiro lugar, para desgosto dos que afirmam o economicismo de Furtado, as questões políticas têm um peso determinante no desenvolvimento econômico, possibilitando reduzir e eliminar a influência política dos setores mais atrasados da sociedade, ao mesmo tempo que checam a eficiência dos projetos de modernização do país: a participação exige ganhos para as classes trabalhadoras, que só poderiam ser satisfeitos como o desenvolvimento econômico.

Obviamente, as críticas ao conjunto da obra de Celso Furtado não são de maneira nenhuma gratuitas. O problema é que, no afã de debaterem suas teses, alguns autores acabam por perder de vista muito da importante contribuição legada por Furtado em termos da defesa de um projeto que possui muito de progressista até mesmo para os dias de hoje. As críticas mais pertinentes ao trabalho de Furtado referem-se a três postulados importantes 1) que a superação do subdesenvolvimento passaria por mudanças sociais e políticas radicais, derrubando em sua passagem todos os grupos de poder anacrônicos, regionais e latifundiários - que se mantiveram no arco de alianças forjado no pós-64; b) que o desenvolvimento da produção capitalista teria como condição necessária o aumento da renda dos trabalhadores - quando o que se viu, na realidade, foi o crescimento econômico sem "desenvolvimento" ou expansão da renda, como preconizado por Furtado; c) a afirmação de que o caminho para sair do subdesenvolvimento passaria pela flexibilização do marco institucional e pela democratização da sociedade - quando tivemos nada menos que duas décadas de ditadura com crescimento econômico, acompanhando os ventos autoritários que varreram toda a América Latina.

Dada a quantidade de conseqüências não previstas nas teses formuladas no início dos anos 60, algumas de suas premissas deviam estar equivocadas: o papel das classes (e sua posição na luta política), a função modernizadora atribuída à burguesia industrial e a ação imparcial dos técnicos. Neste caso, as críticas de Francisco de Oliveira (*Crítica à Razão Dualista e Condições Institucionais do Planejamento*), de Simon Schwartzman (*Bases do Autoritarismo Brasileiro*), de Wanderley G. Santos (*Ordem Burguesa e Liberalismo Político*), de Guido Mantega (*A Economia Política Brasileira*) e de A. Borón (*Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina*) são pertinentes, mas não suficientes quando se avalia o legado e o impacto deixado na teoria social brasileira.

O que considero inadequadas são as críticas que colocam Furtado como um pensador autoritário, como um defensor da supremacia do *técnico sobre o político*. Isto parece desmerecer todo o esforço teórico de estabelecer caminhos mais progressistas e com maior responsabilidade social para o país. Afinal, uma das contribuições mais significativas de Celso Furtado foi ter retirado "o Estado da boca da direita". A lógica de seu raciocínio coloca - ao contrário de autores como Oliveira Vianna e Alberto Torres, do caldo ideológico getulista e dos argumentos do autoritarismo militar - 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, tinha uma clara conotação antidemocrática e conservadora, perpetuando o chamado pacto das elites. Os textos furtadianos refletem uma valorização extremada da democracia e da preservação das regras do jogo democrático. Nos trabalhos imediatamente anteriores ao golpe de 64, procura ansiosamente evitar uma saída radical para o impasse político do período. Contra o conservadorismo de direita, critica as oligarquias regionais, o populismo, as elites dissipadoras. Furtado não era, no entanto, um revolucionário, mantendo-se no campo do reformismo político. Mas, no caso da forte herança autoritária brasileira, alguém que falasse do lugar da socialdemocracia (que me parece ser a predileção política de Furtado) já era muita coisa.

A hipótese desenvolvida neste artigo é que a teoria da mudança social sustenta um projeto de capitalismo democrático. O papel da mudança social já foi sinalizado como fundamental para o desenvolvimento como um todo, não só no aspecto econômico. Como a mudança se processa criando conflitos inevitáveis, a coesão social e a perspectiva de progresso dependerão de um mecanismo democrático que mantenha o conflito dentro de limites institucionais, tirando dele a força necessária para a evolução econômica e o confronto com as estruturas anacrônicas. Enganam-se aqueles que pressupõem que a ênfase dada ao Estado por Celso Furtado, por sua capacidade de planejamento, intervenção e ordenamento nas estruturas econômicas e sociais, seja autoritária. A adoção de conceitos como legitimidade e eficácia serviriam como balizas e medidas para toda a ação desenvolvida pelo poder público. Obviamente, Furtado estava contando com o princípio da maioria numérica como contrapeso ao poder econômico concentrado em elites regionais, setoriais, partidárias ou cartoriais, com maior acesso às disputas internas do aparelho de Estado.

De forma muito semelhante a análises mais recentes, Furtado afirmava que a própria existência da participação política no jogo democrático habilitaria os trabalhadores a terem acesso às negociações sobre o trabalho (do qual se alienaram, na forma privada, com o despojamento de todas as suas ferramentas) a partir da intervenção na arena pública:

A democracia política proporciona aos trabalhadores a oportunidade de defenderem alguns de seus interesses. [...] Embora como produtores imediatos os trabalhadores não tenham direito legal ao produto, como cidadãos podem obter tal direito via sistema político. [...] Os capitalistas têm condições de buscar a realização de seus interesses no decorrer da atividade cotidiana dentro do sistema de produção. Eles "votam" continuamente na alocação de recursos da sociedade quando decidem investir ou não, empregar ou dispensar trabalhadores. [...]. Os trabalhadores, em contraste, só podem reivindicar seus direitos coletivamente de forma indireta [...] Por conseguinte, a participação é necessária para a efetivação dos interesses dos trabalhadores (Przeworsky, 1989: 24).

No entanto, a teoria da mudança social descrita na primeira parte de *Dialética do Desenvolvimento* não se aplica ao conjunto das sociedades modernas. Os países subdesenvolvidos sofrem sérios obstáculos para a introdução dessa dinâmica. Não são atrasados porque não adentraram na modernidade, e sim porque adentraram "com o pé esquerdo", tarde e em posição subalterna [9]. Os principais entraves existentes nas economias subdesenvolvidas é a exigüidade da inovação tecnológica e a abundância na oferta de trabalhadores. Como o exército industrial de reserva é muito grande, não há pressões por elevação de salários nem por políticas de distribuição de renda. A grande oferta de mão-de-obra e os baixos salários *acomodam os capitalistas*, que não são obrigados a incorporar novas tecnologias nem a aumentar o rendimento do trabalho com base nas técnicas de capital intensivo. Há um raciocínio cíclico impedindo o desenvolvimento de se processar.

A estagnação econômica mantém no poder os setores atrasados da sociedade, que não sofrem transformações significativas. Este será um dos problemas centrais de Furtado nos textos produzidos entre os anos 50 e 60. Como os obstáculos ao desenvolvimento só podem ser removidos pela ação do Estado, este fica refém da cristalização dos interesses retrógrados. O primeiro empecilho é que o Estado *necessário* ao projeto desenvolvimentista não pode existir sob esse arranjo institucional. Ou então existe em termos, com políticas desencontradas e esparsas que são incapazes de atingir o ponto nevrálgico das mudanças, sofrendo sérias limitações nas suas ações. Em segundo lugar, o controle ou limitação da ação corretiva do Estado frente aos interesses reforça o perfil econômico do subemprego, do pequeno mercado consumidor, da industrialização problemática, da falta de investimento, do pequeno escopo tecnológico, do dualismo econômico (e sua ampla camada de subsistência), mantendo, portanto, os trabalhadores em número muito maior que o nível de produtividade da economia. O resultado é um círculo vicioso - exército industrial de reserva; mão-de-obra barata; nenhuma distribuição de renda; nenhum incentivo ao investimento tecnológico; baixa produtividade; reforço do subdesenvolvimento. E voltamos ao ciclo infernal que caracteriza o subdesenvolvimento.

### **Modernização, crise e democracia**

No caso brasileiro, havia ainda uma bifurcação perigosa: a "profunda desumanidade" do subdesenvolvimento, de um lado, e o padrão de desenvolvimento com exclusão que vinha se formando, do outro. A questão da justiça social aparece, em Furtado, sustentada por dois argumentos dissecados em *A Pré-Revolução Brasileira* e *Dialética do Desenvolvimento* - o *argumento econômico*, pelo qual a pobreza resulta em diminuição da capacidade de expansão endógena do capitalismo, e o *argumento político*, pelo qual a exclusão fomenta soluções radicais. Confrontado com a possibilidade de ruptura, Furtado pesa as alternativas políticas diante dos desafios do desenvolvimento social e econômico. A alternativa no campo da esquerda pecaria por suprimir a liberdade, mas não necessariamente impediria o crescimento econômico. Já no campo da direita cristalizaria os interesses anacrônicos de alguns setores sociais, impedindo tanto a liberdade democrática quanto o próprio desenvolvimento. Neste quadro, Furtado afasta-se brutalmente da direita, optando por uma via intermediária não disruptiva, o que, por sua vez, o afasta também da proposta marxista, inclinándolo ao centro do espaço político. Abraça definitivamente o marco institucional e a democracia como a melhor forma de conduzir o projeto de desenvolvimento e a consolidação da Nação.

O desenvolvimento é, para Furtado, a única possibilidade de garantir a humanização da vida da maioria dos brasileiros. Está em jogo, para ele, mais do que o problema de o país atingir os patamares de riqueza baseados em índices formais. Sua preocupação é com a transformação global da sociedade, com a incorporação de padrões institucionais, culturais e econômicos que nos aproximem da concepção de modernidade.

A teoria do desenvolvimento furtadiano pressupõe um confronto com a anterior estrutura de poder na sociedade brasileira, que permanece em boa dose ainda nas mãos do setor mais conservador da sociedade - as oligarquias agrário-exportadoras. O peso inibidor deste setor para o pleno desenvolvimento das forças sociais é denunciado por Furtado como conservador e retrógrado, sendo um obstáculo tanto do ponto de vista econômico quanto político e social. Grande parte dos desajustes por que passa a sociedade brasileira

durante o século XX é derivado da cristalização desses privilégios, transformando a heterogeneidade econômica num dualismo político, sendo o anacronismo a verdadeira ameaça à estabilidade social. Como intérprete de sua época, Furtado percebe que o anacronismo forja um setor radicalizado, que luta para escapar do limbo econômico e político, convertendo-se num ator social reprimido (que não possui garantias sociais e colide de frente com os principais agentes conservadores do período, os latifundiários, que controlam com mão de ferro os redutos eleitorais das regiões interioranas) capaz de romper o precário equilíbrio nacional: os camponeses.

A parcela da sociedade que não pode reivindicar a proteção das leis e do Estado é excluída de qualquer política baseada na permuta ou no consenso. Há, assim, uma tendência desses setores a serem mais facilmente cooptados pelas soluções extremistas. A manutenção dos interesses exclusivistas das classes agrárias pode fornecer um subsídio para a definição de alternativas de confronto social:

Por causa do anacronismo da estrutura agrária, esse desenvolvimento provocou, em muitas partes, um aumento relativo da renda da terra, premiando grupos parasitários. Por outro lado, na ausência de uma política consciente que preservasse a ação do Estado o seu caráter social, improvisou-se, em nome do desenvolvimento, uma estrutura de subsídios que muitas vezes premiou de preferência os investimentos supérfluos ou aqueles que vinham permitir, dada a sua tendência monopolística, uma concentração maior de riqueza em mãos de grupos privilegiados (Furtado, 1962: 15).

A oposição entre interesses agrários (conservadores), de um lado, e a indústria (progressista), de outro, tem uma longa trajetória dentro da história brasileira. No entanto, o grau de disputa entre os dois modelos nunca havia ido tão longe. Neste momento, Furtado eleva-se como uma voz que defende a democracia, vinculando-a ao processo de resolução de um passado colonial emperrado, renitente, incômodo.

É a partir do aumento da participação política das massas - através de sindicatos, pressionando por distribuição da riqueza, empurrando a opinião pública no combate aos interesses regionais e/ou oligárquicos, ou através pressão existente na relação mediada pelo voto (*demandas versus responsividade do Estado*) - que se construirá a modernidade brasileira. Sem esta via, mantém-se incólume a prática predatória do trabalho, permitindo ao capitalista (de qualquer setor) a obtenção de ganhos através dos baixos salários. Como consequência, impede-se a instalação das forças fundamentais do capitalismo maduro. Mantém-se intacto também o dualismo, a separação entre um Brasil moderno (pelo menos nas formas de consumo) e um Brasil arcaico, o que resulta na dissolução da utopia da unidade nacional.

Independentemente dos projetos finais envolvidos, Furtado adotava, de saída, uma formulação avançada e consoante as grandes transformações deste século: a democracia do Estado de Bem-Estar [10]. A democracia aparecia, em Furtado, como o meio mais apropriado para canalizar as tensões geradas pelo processo de desenvolvimento da economia e da sociedade brasileira; como forma, portanto, de superar o subdesenvolvimento e de realizar o velho sonho de constituir de fato a Nação Brasileira.

Pode-se sugerir que o projeto de sociedade construído por Celso Furtado seria a versão brasileira do "capitalismo bonzinho" de Gunnar Myrdal. No entanto, não se pode ignorar a importância histórica do grande compromisso ideológico que surge no pós-guerra nos países capitalistas ocidentais, construindo uma visão de mundo que suavizava as tensões entre capital e trabalho, aumentando a intersecção entre as regras capitalistas e o *telos* da sociedade. Hoje, diante do quadro agudo de exclusão social e cisão dos nexos comunitários, voltar a pensar mercado e sociedade como ordens distintas da ação humana pode nos ajudar a compreender o que nos reserva o futuro.

-----

Vera Alves Cepêda é doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo.

-----

## Notas

[1] Para a análise da mudança social e das concepções mais diretamente políticas, os textos utilizados foram: *Dialética do Desenvolvimento* e *A Pré-Revolução Brasileira*. Já para tratar da questão do desenvolvimento como única alternativa de modernização de toda a estrutura nacional, os textos usados foram *A Economia Brasileira, Formação Econômica do Brasil, Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico, A Operação Nordeste e Perspectiva da Economia Brasileira*.

[2] A análise desenvolvida por Furtado em *Dialética do Desenvolvimento* é um exame atento e acurado sobre as possibilidades políticas que o autor pressente no conturbado ambiente da época. É nele que o autor aprofunda as diferenças entre regimes abertos (democráticos) e regimes fechados (de direita ou esquerda) na superação do subdesenvolvimento.

[3] Este é um dos mais importantes e geniais debates econômicos ocorridos no Brasil, por explicitar claramente dois modelos de desenvolvimento possíveis. De um lado, Eugênio Gudin, de linhagem liberal, defendia a tese das vantagens comparativas com unhas e dentes, afirmando que a industrialização não era possível em países de vocação agrícola - como o Brasil. Já Roberto Simonsen, eclético pensador e homem de ação, admirador do pensamento de List, percebia que, sem a passagem da fase de capitalismo mercantil para a fase industrial, o processo de desenvolvimento capitalista no país estaria impossibilitado.

[4] O manifesto formulado por Raul Prebisch, ao garantir a regularização definitiva da Cepal, daria o primeiro empurrão na criação de uma teoria específica sobre o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos, com características distintas do capitalismo inglês; o manifesto apontava também as desvantagens na posição dos países periféricos dentro do comércio mundial.

[5] Este argumento aparece, de forma refinada, em *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. Como a dinâmica econômica dos anos 50 apresenta inúmeros pontos de estrangulamento, a livre decisão do capitalista, a qualquer aquecimento da demanda, será investir naqueles setores que apresentem maior rendimento de curto prazo. Neste caso, aumentam por sua vez a pressão por insumos e máquinas, exatamente os setores a descoberto no circuito da produção nacional. O resultado é desastroso. Aumenta-se a importação (desequilibrando a balança comercial e exportando divisas) e impulsiona-se o processo inflacionário interno.

[6] Este amplo e heterodoxo leque vai dos intelectuais de esquerda (que desejam a aceleração da revolução burguesa) até o centro (tomado aqui como a produção intelectual do Iseb e dos desenvolvimentistas que procuravam *limitar* a intervenção do Estado - em especial, a corrente liderada por Roberto Campos). Ainda neste campo teórico se situa a corrente mais progressista dos desenvolvimentistas, encabeçada pela linhagem cepalina e por Furtado. De fora e contrário à intervenção estatal, apenas o bloco liberal (ou o grupo dos monetaristas) liderado por Gudin. O quadro traçado é tomado de empréstimo a Ricardo Bielschowsky em *Pensamento Econômico Brasileiro - O ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Ipea-Inpes, 1988.

[7] Cf. a grande promessa do capitalismo pelo viés do pensamento liberal: o estoque de riquezas é primeiro produzido e depois dividido. A formulação encontra-se em Adam Smith (*vícios privados, benefícios públicos*) e está lastreada pela convicção de que a origem do desenvolvimento econômico é a produção.

[8] É bom frisar que a tendência à repartição não é voluntária, mas corresponde à experiência acumulada com as desastrosas crises de superprodução e ao aprendizado da manutenção dos níveis de demanda em patamares compatíveis com o volume de produção. Por outro lado, o medo das soluções radicais tornou o capitalista mais maleável às negociações com as classes trabalhadoras.

[9] A sofisticação analítica do caso brasileiro (capitalismo bastardo, subdesenvolvido de grau superior) só será formulada, alguns anos depois da edição de *Dialética do Desenvolvimento*, no texto *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, de 1971, mas já se encontra esboçada nos textos do final da década de 50.

[10] "O Estado social ou Estado de Bem-Estar tornou-se um modelo de Estado mais solicitado e mais difuso nas sociedades evoluídas; por isso, pode ser considerado como sucessor do Estado abstencionista liberal. O Estado Social propõe, de fato, uma intervenção sistemática com o objetivo de promover e garantir o bem-estar [...] uma característica saliente do Estado do Bem-Estar é a dimensão economicista que nele assume a atividade política" (Cerroni. *Política*, p. 154).

### Referências bibliográficas

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro - O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Ipea-Inpes, 1988.

BORÓN, Atilio A. *Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

FURTADO, Celso. *A Pré-Revolução Brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

----- . *Perspectiva da Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: Dasp, 1958.

----- . *Operação Nordeste*. Rio de Janeiro: Iseb, 1959.

----- . *Dialética do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

----- . *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

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

----- . *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. 4. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1971.

----- . *Formação Econômica do Brasil*. 23. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1995.

MANTEGA, GUIDO. *A Economia Política Brasileira*. 8. ed. Petrópolis: Vozes.

MYRDAL, Gunnar. *O Estado do Futuro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

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

----- . *A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista*. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1988.

PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e Social-Democracia*. São Paulo: Cia das Letras, 1989.

RODRIGUES, Octávio. *Teoria do Subdesenvolvimento da Cepal*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Ordem Burguesa e Liberalismo Político*. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

