

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**JOHNNY DANIEL MATIAS NOGUEIRA**

**O PLANEJAMENTO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA  
NO BRASIL (1946-1964)**

**SÃO CARLOS - SP  
2023**

JOHNNY DANIEL MATIAS NOGUEIRA

O PLANEJAMENTO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA NO BRASIL  
(1946-1964)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (PPGPol-UFSCar), como requisito para a obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Orientadora Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vera Alves Cepêda

SÃO CARLOS – SP

2023

## RESUMO

O debate sobre o planejamento estatal no Brasil mobilizou um grupo de intelectuais e ações políticas com o objetivo de diagnosticar as barreiras estruturais da economia e, assim, superar a condição de subdesenvolvimento por meio da industrialização. O propósito deste estudo é analisar como o tema do planejamento evoluiu em três movimentos analíticos: no contexto internacional, no âmbito nacional e no pensamento de Celso Furtado, durante o período de 1946 a 1964. A escolha deste período temporal é justificada por várias razões: primeiro, pelo contexto de redemocratização do Brasil após 15 anos de governo Vargas; segundo, pela tendência internacional em direção ao planejamento, influenciada pelas transformações decorrentes da crise econômica no início do século; terceiro, pelo cenário nacional que viu a proposição de três planos econômicos, um deles liderado pelo próprio Celso Furtado; quarto, devido ao esgotamento do modelo *laissez-faire* após duas Guerras Mundiais e a Grande Depressão de 1929, que exigiram uma intervenção mais vigorosa do Estado em substituição ao mercado como promotor do desenvolvimento; e, por fim, devido à determinação de empresários industriais, burocracia e setores intelectuais em completar a transição do país de um modelo agrário-exportador para uma nação urbano-industrial. Este estudo se enquadra no campo de estudos do pensamento político brasileiro e busca lançar luz sobre a complexa evolução do planejamento estatal no Brasil durante esse período crítico.

**Palavras-chave:** Celso Furtado. Planejamento. Industrialização. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. Pensamento Político Brasileiro.

## ABSTRACT

The debate on state planning in Brazil mobilized a group of intellectuals and political actions with the aim of diagnosing the structural barriers of the economy and, thus, overcoming the condition of underdevelopment, promoting industrialization. The purpose of this study is to analyze how the theme of planning evolved in three analytical movements: in the international context, at the national level and in the thought of Celso Furtado, during the period from 1946 to 1964. The choice of this time period is justified for several reasons: first, due to the context of Brazil's redemocratization after 15 years of the Vargas government; second, by the international trend towards planning, influenced by the transformations resulting from the economic crisis at the beginning of the century; thirdly, due to the national scenario that saw the proposal of three economic plans, one of them led by Celso Furtado himself; fourth, due to the exhaustion of the laissez-faire model after two World Wars and the Great Depression of 1929, which required more vigorous intervention from the State to replace the market as a promoter of development; and, finally, due to the determination of industrial entrepreneurs, bureaucracy and intellectual sectors to complete the country's transition from an agrarian-export model to an urban-industrial nation. This study falls within the field of studies of Brazilian political thought and seeks to shed light on the complex evolution of state planning in Brazil during this critical period.

**Keywords:** Celso Furtado. Economic Planning. Industrialization. Development. Brazilian Political Thought.

## AGRADECIMENTOS

Esta dissertação, ao mesmo tempo que encerra um ciclo, inicia outro, de expectativas, encontros e desencontros.

Durante o período em que estive envolvido na sua elaboração e, ao longo de todo o curso, muitas foram as pessoas que contribuíram para que a sua conclusão fosse possível. Isso ocorre porque, mesmo que uma pesquisa seja conduzida de maneira austera e abstrata, ela nunca deixa de incorporar um aspecto humano e pessoal que reflete as experiências daqueles que se lançam na jornada da ciência. Além de sólidas técnicas e métodos, a construção do conhecimento requer igualmente a presença de amizade e cooperação.

Nesse contexto, minha gratidão inicial é direcionada a Deus, que me abençoou com a oportunidade de percorrer o caminho da ciência. Além disso, agradeço por ter a chance de trilhá-lo ao lado de pessoas excepcionais, entre as quais gostaria de mencionar:

A professora Vera Alves Cepêda, sempre presente, prestativa e ágil nos momentos mais importantes do mestrado e minha maior inspiração acadêmica.

Aos professores Joelson Gonçalves e Rafael Gumiero, pelas arguições e preciosas sugestões para este trabalho.

As amigades que a UFSCar me proporcionou nesses dois anos: Victor Coelho, Gabriel Ulbricht, Alan Caldas, Pedro Moura, Zeca Teodoro, Filipe Faeti e José Augusto.

A professora Simone Diniz, sempre gentil e receptiva e que desfrutei da imensa felicidade de ser seu monitor em disciplina de graduação, cuja oportunidade me proporcionou um aprendizado sem par.

A professora Maria do Socorro e o professor Gabriel Casalecchi, pelos maravilhosos debates no NEPPLA, que tornaram o período de mestrado ainda mais fascinante.

Meus amigos e amigas, como Sabrina Sales, minha irmã, pois como ensinou o majestoso Lévi-Strauss, o parentesco está muito além de consanguinidade. Ao Róger Rubam, uma grata amizade que a UFMS me deu. Oséias Freitas, Elaine Dupas, Sérgio Filho e Guilherme Andrade, saibam que vocês foram fundamentais para que eu chegasse até aqui. Sem vocês eu não conseguiria. Meus eternos agradecimentos!

Ao meu estimado amigo Fernando Cunha, com quem aprendo todos os dias o que nenhuma tese é capaz de ensinar. Meu muito obrigado!

Ao professor Daniel Estevão Miranda, o primeiro incentivador desta jornada pela Ciência Política e a quem hoje posso chamar de amigo.

E, de forma muito especial, a Ana Veron, meu amor, a base de tudo.

Por último, mas longe de ser menos importante e a qual este trabalho lhes dedico: meus pais: Claudicéia Matias e Daniel Nogueira, cuja luta diária permitiu que eu alcançasse e permanecesse em uma Universidade Pública, direito que grande parte dos brasileiros infelizmente não compartilham.

## **DEDICATÓRIA**

*À profa. Vera Cepêda, por me ensinar a pensar esse enigma chamado Brasil.*

*Ao prof. Daniel Miranda, por me mostrar como a Ciência Política é fascinante.*

*Ao prof. Manoel Rebelo Jr., pelas aulas de Economia Política na graduação, responsáveis  
por me conduzirem até aqui.*

“Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado.”  
(Karl Marx, O 18 Brumário de Luís Bonaparte).

“São muitas as motivações de um pesquisador. Mas o fundamental é ter confiança na própria imaginação e saber usá-la (...) O valor do trabalho do pesquisador traduz, portanto, a combinação de dois ingredientes: imaginação e coragem para arriscar na busca do incerto. Isso me leva a fazer a seguinte afirmação: a ciência é construída por aqueles que são capazes de ultrapassar certos limites que hoje são definidos pelo mundo universitário. Daí a tendência ao predomínio dos “produtos enlatados”, que estão na base do prestígio do saber acadêmico. Por motivos que não cabe abordar agora, muitas pessoas de talento se frustram no mundo universitário”.  
(Celso Furtado, O Capitalismo Global)

## **Lista de abreviatura e siglas**

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

DNOCS – Departamento Nacional De Obras Contra a Seca

GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PSD - Partido Social Democrático

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUMOC – Superintendência da Moeda e do Crédito

SESI – Serviço Social da Indústria

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

UDN - União Democrática Nacional



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
<b>1. CAPÍTULO I – ESTADO E PLANEJAMENTO: ORIGEM, DESENVOLVIMENTO E DEBATE CEPALINO.....</b>	<b>17</b>
1.1 Da ideologia liberal à Revolução Keynesiana .....	18
1.2 A CEPAL e o planejamento na América Latina.....	33
<b>2. CAPÍTULO II – TRANSFORMAÇÕES ECONÔMICAS E POLÍTICAS NO BRASIL E O DEBATE NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA .....</b>	<b>49</b>
2.1 Do liberalismo oligárquico à construção do Leviatã .....	49
2.2 Nacional-desenvolvimentismo no interregno democrático (1946-1964) .....	67
<b>3. CAPÍTULO III - AS CONTRIBUIÇÕES ANALÍTICAS DE CELSO FURTADO PARA O PLANEJAMENTO DESENVOLVIMENTISTA .....</b>	<b>90</b>
3.1 O homem, a obra e o tempo .....	90
3.2 Celso Furtado e a teoria do (sub)desenvolvimento.....	100
3.3 Celso Furtado e o Planejamento Desenvolvimentista.....	112
Conclusão .....	127
Referências bibliográficas .....	131

## INTRODUÇÃO

O tema do planejamento estatal continua a ser objeto de intensos debates na sociedade, envolvendo diferentes setores, sejam eles do mercado ou do governo. Essas controvérsias geralmente ganham destaque em momentos de crise, seja econômica ou de outra natureza, quando os impactos afetam diretamente a economia, como foi evidenciado recentemente durante a Pandemia de Covid-19.

Esses debates também têm sido uma constante na história da América Latina em geral e do Brasil em particular. A região e o país enfrentaram desafios significativos, como desigualdades profundas, enquanto buscavam o desenvolvimento e a modernização. Nesse contexto, o planejamento estatal emergiu como um elemento central, muitas vezes como resposta ao eminente fracasso do mercado e das promessas do liberalismo econômico.

O planejamento, quando conduzido pelo Estado, é frequentemente defendido como uma ferramenta essencial para promover o desenvolvimento econômico e social, corrigir desigualdades e buscar uma modernização que seja inclusiva. No entanto, a sua implementação e eficácia continuam sendo temas de debate e, em alguns casos, controvérsia, com diferentes visões sobre o grau de intervenção estatal necessário e as melhores abordagens para atingir os objetivos de desenvolvimento.

O recorte temporal de 1946 a 1964 é escolhido para a análise do tema do planejamento no contexto brasileiro pois esse período foi marcado por mudanças significativas na história do Brasil, tanto em termos políticos quanto econômicos e sociais. É nesse intervalo de tempo que se desenvolve o chamado nacional-desenvolvimentismo, uma abordagem econômica e política que enfatizou o papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e na correção das desigualdades sociais.

O nacional-desenvolvimentismo foi uma resposta às transformações globais do capitalismo e às necessidades específicas do Brasil naquele momento. O país estava em busca de modernização e industrialização, e o planejamento desempenhou um papel crucial nesse processo. Nesse contexto, o pensamento de Celso Furtado se destaca, pois ele foi uma figura proeminente tanto como intelectual quanto como ator político. Suas ideias e ações desempenharam um papel central na formulação e implementação das políticas de desenvolvimento da época.

Esse cenário é caracterizado por mudanças significativas de alcance internacional. Um desses catalisadores foi o esgotamento do paradigma liberal, impulsionado pelas duas Guerras Mundiais que assolaram a primeira metade do século XX. Esses conflitos bélicos foram acompanhados por uma profunda crise econômica, que teve como consequência a descredibilização da ideia de que as forças do mercado eram suficientes para regular eficazmente a organização da sociedade e da produção. Em decorrência disso, abriu-se espaço para uma maior intervenção do Estado, que ganhou destaque no período pós-crise.

Paralelamente às mudanças econômicas e políticas, emergiu uma transformação de natureza teórica, que legitimou as novas funções do Estado, incluindo a capacidade de intervir e planejar a economia. O pensamento keynesiano, enfatizou o papel crucial do governo na regulação da demanda agregada e na promoção do pleno emprego, alterando a percepção do papel do Estado na economia.

Essas mudanças globais não apenas deram origem a novas abordagens políticas e econômicas, como o nacional-desenvolvimentismo, mas também destacaram a importância do planejamento estatal como uma ferramenta essencial para a condução do desenvolvimento econômico.

As mudanças ocorridas em âmbito internacional não foram menos impactantes no contexto nacional. A partir da década de 1930, o Brasil passou por uma profunda transformação política, conhecida como a Revolução de 1930, que representou uma ruptura com os 40 anos de República dominados pelas oligarquias regionais. O surgimento de novas forças políticas e econômicas durante esse período permitiu a implementação de uma série de reformas e mudanças no aparato estatal brasileiro, especialmente em relação à sua administração, estabelecendo as bases para os anos subsequentes.

Simultaneamente, a economia brasileira entrou em crise, especialmente devido à dependência do café como principal produto de exportação. Esse período testemunhou o surgimento e crescimento do setor industrial, de forma complexa e adaptada à realidade brasileira, trazendo consigo a ideia de planejamento econômico. Diversos setores do empresariado brasileiro, intelectuais e políticos passaram a compartilhar a visão de que o país deveria fazer a transição de uma economia agrário-exportadora, que era uma herança direta do período colonial, para uma economia urbano-industrial mais diversificada e moderna.

O período de 1946 a 1964 apresenta uma dinâmica complexa e sem precedentes. Durante esse intervalo, observamos um aprofundamento do planejamento econômico por meio

da intervenção do Estado e um processo de industrialização em curso. No entanto, esse desenvolvimento não segue o caminho de um capitalismo autônomo, mas sim de um capitalismo dependente. Além disso, o período é marcado por uma crise que se desdobra no início dos anos 1960 e culmina no fechamento do regime democrático, com a ascensão de um governo autoritário.

No cenário democrático, há a coexistência de dinâmicas eleitorais mais autônomas e competitivas, com uma maior participação das massas no processo político-eleitoral. No entanto, essa democracia também convive com a presença constante dos militares, que estão à espreita para assumir o poder. Esse cenário se concretiza após uma profunda crise política.

Portanto, é diante dessas transformações econômicas e políticas, tanto no contexto internacional quanto nacional, que se pretende analisar o tema do planejamento.

O conceito de planejamento reflete a convergência das profundas transformações que o Brasil estava experimentando, especialmente a tentativa de transição de uma economia e sociedade agrário-exportadora para uma economia urbano-industrial. Nesse contexto, o Estado brasileiro assumiu, em diversos momentos, um papel central no processo de acumulação de capital. A partir de 1930, esse papel se aprofundou e se tornou a estratégia predominante para a reprodução do sistema capitalista no Brasil, uma vez que não havia uma burguesia local forte o suficiente para liderar esse processo.

O Estado brasileiro, cada vez mais articulado e centralizado, passou a desempenhar um papel crucial em setores-chave da economia, como o apoio à indústria, a prestação de serviços, o desenvolvimento de infraestrutura energética, transporte e indústrias de base, bem como o fornecimento de crédito industrial e a gestão da política cambial. Essas medidas serviram para proteger as indústrias locais e atrair investimentos.

Além disso, o Estado assumiu a responsabilidade de organizar e institucionalizar o mercado de trabalho, com a legislação trabalhista sendo um dos principais exemplos desse esforço. O conceito de planejamento permeou todas essas transformações e medidas, representando uma abordagem estratégica adotada pelo Estado para orientar o desenvolvimento econômico e social do país.

Celso Furtado direciona críticas a aspectos fundamentais do projeto desenvolvimentista em vigor nesse contexto, especialmente na década de 1950. Para isso, ele concentra sua análise nas instituições do sistema político brasileiro, buscando as bases que sustentam a necessidade de reformular esse projeto como uma contribuição para superar a crise política. Um aspecto

notável a ser observado é o fato de Furtado ser um dos principais intelectuais associados ao movimento nacional-desenvolvimentista e ter desempenhado um papel significativo na formulação desse projeto. Portanto, sua visão crítica desse modelo é particularmente intrigante, tornando-se um dos principais focos desta pesquisa.

É importante ressaltar que Furtado não encara o planejamento e a democracia como conceitos antagônicos, nem argumenta que o planejamento só pode ser eficaz em um contexto autoritário. Pelo contrário, ele rejeita vigorosamente essa ideia, enfatizando a compatibilidade do planejamento com a democracia.

Este trabalho está estruturado em três capítulos distintos. No primeiro capítulo, abordamos o debate em torno do planejamento sob uma perspectiva histórica, em nível internacional. Esse debate surge com a ascensão do pensamento liberal, que fundamentou, de maneira teórica, as práticas econômicas baseadas no *laissez-faire* e na divisão internacional do trabalho. Essas práticas contribuíram para reforçar uma estrutura de desigualdade histórica entre os países no contexto do capitalismo. No entanto, tanto a teoria liberal (conhecida como liberalismo econômico) quanto a sua aplicação política (caracterizada por uma menor intervenção do Estado na economia) entraram em crise devido às duas guerras mundiais e à Grande Depressão de 1929.

Após a Segunda Guerra Mundial, esse debate ganhou maior relevância e um arcabouço teórico mais robusto na América Latina, com a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Essa comissão se destacou como uma instituição orientada para a política econômica. O período subsequente à sua criação se configura como uma época de intensos debates e questionamentos sobre a eficácia e aplicabilidade das políticas econômicas ortodoxas, em resposta às crises econômicas graves que marcaram o final do século XIX e a primeira metade do século XX. Nesse contexto, a CEPAL se tornou um centro produtor de pensamento latino-americano crítico em relação a essa ortodoxia econômica.

Essa discussão, que teve seu embrião nas formulações de Raúl Prebisch e que encontrou eco no Brasil através de Celso Furtado, desempenhou um papel fundamental no período que abrangemos neste trabalho, de 1946 a 1964. Por meio da atuação da CEPAL, a América Latina passou a integrar o antigo e ainda atual debate entre as teorias que advogavam pelo livre mercado e aquelas que defendiam a intervenção estatal, especialmente após as teorias keynesianas terem abalado os alicerces do capitalismo liberal.

O segundo capítulo deste trabalho se dedica a discutir as transformações políticas e econômicas ocorridas no Brasil, com foco nos eventos que se desenrolaram desde o período da Primeira República (1889-1930), passando pelos quinze anos do governo de Getúlio Vargas (1930-1945), até as mudanças que se desdobraram ao longo desse intervalo temporal. Essas mudanças foram fundamentais para a construção de uma máquina estatal capaz de dar continuidade ao projeto de desenvolvimento nacional.

No que diz respeito à Primeira República, esta foi caracterizada como um período de liberalismo oligárquico. Nesse contexto, coexistiu uma Constituição com princípios liberais com práticas políticas oligárquicas. Essa aparente ambiguidade e contradição reflete a natureza limitada da participação coletiva e as restrições à cidadania que acompanharam o advento da República.

No âmbito econômico, o país estava enraizado em um sistema agrário-exportador, em grande parte influenciado pelo conceito de vantagens comparativas proposto por David Ricardo. Esse sistema era uma herança do período colonial, e sua manutenção encontrou apoio em argumentos baseados nessa teoria. No entanto, ao longo do tempo, o panorama começou a mudar com a crescente intervenção do Estado, especialmente no início da crise do café e na implementação do Convênio de Taubaté. Simultaneamente ao desenvolvimento da economia cafeeira, começou a surgir um setor industrial e, conseqüentemente, uma nova classe de líderes industriais, com destaque para figuras como Roberto Simonsen, que ganhavam cada vez mais influência.

Com a Revolução de 1930, novos atores entraram em cena e o empresariado industrial passou a desempenhar um papel mais ativo, culminando na formação da Confederação Nacional de Indústrias (CNI) e na criação de comissões e departamentos destinados a padronizar e racionalizar os processos administrativos e econômicos. Embora não se possa afirmar que o governo Vargas tenha efetivamente promovido uma revolução industrial, ele foi o motor por trás de mudanças significativas que foram gradualmente aperfeiçoadas nos governos subsequentes.

O período que se seguiu, de 1946 a 1964, ficou marcado pela implementação dos chamados planos nacionais de desenvolvimento econômico. Durante o governo Dutra, a única tentativa planejada de intervenção estatal para promover o desenvolvimento econômico foi o Plano SALTE, que visava coordenar e melhorar a articulação dos gastos públicos nos setores de saúde, alimentação, transporte e energia. No entanto, como foi o primeiro grande esforço

em direção a um Plano Nacional de Desenvolvimento, ele se mostrou insuficiente para abordar os problemas de infraestrutura e não conseguiu obter sucesso, especialmente em relação ao seu financiamento.

Por outro lado, o governo de Juscelino Kubitschek demonstrou sucesso em seu projeto industrialista, com uma significativa participação de capital estrangeiro. O Plano de Metas, embora tenha contribuído para a expansão da malha rodoviária e a introdução de novas indústrias no Brasil, particularmente no setor automobilístico, deixou como legado uma crise econômica e uma alta taxa de inflação, que se agravaram no início dos anos 1960. O governo de Jânio Quadros, que durou apenas oito meses, e o governo de João Goulart enfrentaram a tarefa de lidar com a crise econômica, ao mesmo tempo em que enfrentavam um aumento das tensões sociais impulsionadas por movimentos populares, notadamente os de cunho nacionalista, e a luta pelas chamadas reformas de base.

A tentativa de encontrar uma saída para a crise levou João Goulart a formular o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, liderado por Celso Furtado. No entanto, esse plano não visava apenas superar a crise econômica, mas também promover a superação do subdesenvolvimento. Enfrentou, no entanto, resistência por parte de forças políticas conservadoras que se opuseram às reformas propostas pelo plano.

O terceiro e último capítulo se dedica à análise do pensamento de Celso Furtado durante o período de 1946 a 1964, um momento de interlúdio democrático no Brasil. O objetivo desta seção é compreender como o autor desenvolveu suas ideias sobre o tema do planejamento dentro desse contexto, marcado por profundas transformações econômicas, sociais e políticas, incluindo a rejeição do *laissez-faire*, uma ampliação do papel do Estado e a busca pela modernização dos países latino-americanos, incluindo o Brasil.

Dentro do pensamento de Furtado, o planejamento emerge como o principal instrumento disponível para um país subdesenvolvido alcançar seus objetivos de desenvolvimento econômico. Ele enfatiza que o planejamento desempenha um papel crucial como um elemento ordenador e racionalizador na busca pelo desenvolvimento, e que, na ausência desse planejamento, as reformas estruturais se tornam praticamente inatingíveis. A partir dessa perspectiva, Furtado argumenta que o Estado em economias subdesenvolvidas desempenha funções muito mais amplas e complexas do que o Estado nas economias desenvolvidas dos países com um capitalismo industrial avançado.

No que diz respeito à metodologia e à análise, pode-se descrever da seguinte forma: A base metodológica deste estudo consiste na seleção de obras de Celso Furtado escritas no período de 1946 a 1964. É importante ressaltar que isso não implica na exclusão de outros textos do autor, os quais serão incorporados quando necessários para estabelecer um diálogo apropriado. A análise concentra-se nas ideias de Furtado e em sua trajetória, com o objetivo de compreender tanto seu pensamento quanto sua atuação política. Nesse sentido, considera-se Celso Furtado como uma síntese individualizada de uma sociedade e de um contexto social e histórico que o cercou, em concordância com a ideia de Karl Mannheim (1976) de que não existe pensamento individual isolado. O propósito principal desta análise é examinar as ideias e conceitos de Furtado, explorando a relação entre seus textos e o contexto no qual foram elaborados, bem como compreender como essas ideias se inserem no debate em questão.



## **1. CAPÍTULO I – ESTADO E PLANEJAMENTO: ORIGEM, DESENVOLVIMENTO E DEBATE CEPALINO**

O tema do planejamento, entendido como a aplicação de conhecimentos científicos aos assuntos públicos, em que o Estado assume o papel de protagonista como mediador ou condutor da economia e das políticas públicas foi alvo de muitas interpretações que tinham como objetivo explicar, cada uma a seu modo e contexto, as mudanças em que o sistema capitalista perpassava, principalmente no início do século XX, marcado por turbulências provenientes de duas guerras mundiais e uma crise no entre guerras até então sem precedentes na sua história, em 1929. Entretanto, é conveniente ressaltar que a ideia de planejamento não é própria do século XX, nos remetendo a períodos anteriores, como o final do século XVIII e o início do XIX, em que o planejamento foi o instrumento adotado (de forma limitada e pontual), por diversos Estados, com o objetivo de defender uma forma particular de capitalismo, o industrial, como é o caso da Inglaterra e dos Estados Unidos, por meio de políticas protecionistas para a defesa de sua industrialização, ou diferentemente, para promover transformações estruturais na economia para superar condições de atraso frente a outros países, como é o caso da Alemanha e do Japão (FRIEDMANN, 1987).

Mas é no século XX que ela assume uma linguagem científica e se coloca presente no debate público como possibilidade de um processo racional e guiado por um agente, o próprio Estado, e como técnica para orientar o progresso social. Aponta Friedmman (2006) que é no século XX, após 1945, que a literatura sobre planejamento explode, justamente por ser esse o contexto em que ao Estado se coloca o papel de planejador para o desenvolvimento, seja das economias que precisavam ser reconstruídas com o fim da Segunda Guerra, ou dos países que tinham como objetivo sair da condição de atraso e completar a passagem para uma economia urbano-industrial.

Como ocorreu a ascensão do planejamento e como ele nega a vertente teórica hegemônica naquele momento, das forças espontâneas do mercado, é um dos objetivos deste capítulo. A segunda parte é dedicada ao debate das transformações em âmbito latino-americano com a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que fomentou a discussão na região e influenciou governos nacionais.

## 1.1 Da ideologia liberal à Revolução Keynesiana

O liberalismo se configurou como a principal ideologia do mundo moderno<sup>1</sup>. Suas formulações teóricas nasceram e se desenvolveram ao longo da emergente tentativa de triunfar sobre o mundo medieval, se afirmando efetivamente no combate ao chamado Antigo Regime (*anciens regimes*), marcado por monarquias absolutistas. O seu triunfo estabeleceu novas bases nas relações dos indivíduos entre si e do Estado com a sociedade, cujo fundamento e legitimidade não deveriam mais se assentar nas formas tradicionais de organização social, caracterizadas de maneira geral como estreitas e de pouca mobilidade e valores ancorados no passado, mas em direção a uma organização baseada na *libertação do indivíduo* em busca de um horizonte de iniciativas e possibilidades que alterava a forma como se olhava para o futuro, que passa a ter na promessa de acumulação de riqueza e na ideologia do progresso o seu alicerce. Conforme Celso Furtado [1978] (2008), acreditava-se que “(...) a ideia de progresso poderá unir os homens de forma ainda mais sólida do que a antiga fé religiosa” (FURTADO, 2008, p. 99).

A origem do liberalismo é de difícil precisão<sup>2</sup>, tanto no sentido da ideia *avant la lettre* quanto do próprio conceito em si. Em seu clássico livro *Liberdade antes do Liberalismo* (1998), o historiador das ideias políticas, Quentin Skinner, defende a tese de que sua origem estaria ligada à tradição renascentista romana – ainda em gestação – de ausência de constrangimentos no desfrute de direitos civis específicos, ou seja, quando não há restrição e quando não se é coagido a agir de uma determinada forma. Um dos representantes desta tradição seria Maquiavel, que não chega a utilizar da linguagem dos direitos propriamente dito, limitando-se a falar da liberdade como o resultado de um governo bem organizado. Mas o termo só se consolida, no entanto, na Inglaterra no século XVII com a ideia de liberdade do indivíduo como fundamento da sociedade moderna.

---

<sup>1</sup> Utiliza-se aqui o liberalismo como uma ideologia na mesma esteira que o fazem Cepêda e Pinto (2021), que partem da premissa que o liberalismo “acabou se tornando mais em uma representação absolutizada da modernidade, mesmo diante de sua crescente perda de capacidade explicativa (...) do que um produto da ciência ou da análise racional” (CEPÊDA e PINTO, 2021, p. 137). Também se compartilha, neste trabalho, da perspectiva proposta por Karl Mannheim, de que ideologia seria uma forma de conhecimento produzido para garantir a manutenção da ordem social e política existente (MANNHEIM, 1976).

<sup>2</sup> Assim como o conceito de liberalismo, que possui diversas interpretações ao longo da história e assume variadas formas a depender dos autores. Como não é o objetivo deste trabalho especificar todas as diferenças, procurou-se tomar o conceito em seu aspecto mais generalizado. No entanto, para aprofundamento maior do assunto, Merquior (2014), *Liberalismo Antigo e Moderno*, Norberto Bobbio (2005), *Liberalismo e Democracia*.

José Guilherme Merquior, ao escrever sobre o *Liberalismo antigo e moderno*, afirma que o “liberalismo em sua forma histórica original pode ser caracterizado como um corpo de formulações teóricas que defende um Estado constitucional (com poderes bem definidos e limitados) e uma ampla margem de liberdade civil” (MERQUIOR, 2014 [1991], p. 62). O liberalismo clássico a que se refere o autor, diz respeito à libertação do indivíduo das tradições, sobretudo as da religião e das restrições econômicas e políticas no momento de transição do feudalismo para o capitalismo, em um contexto de desenvolvimento das cidades urbano-industrial e do comércio, solapando as corporações de ofício medievais. Como consequência dessas mudanças, toma forma um processo de fortalecimento dos mercados, que se desemboca nas transformações técnicas, científicas e econômicas, denominada de Revolução Industrial. Tanto essa revolução, como a francesa e a inglesa, conhecidas como *Revoluções Burguesas*, convergem para o sepultamento do mundo feudal e possibilitaram a ascensão de novos valores e de novas atividades produtivas. A esse respeito, Furtado ([1978] 2008) adverte que os valores ideológicos surgidos com as revoluções burguesas – liberalismo, racionalismo, individualismo – atuaram como promotores da ascensão de agentes sociais que tinham na acumulação das forças produtivas sua fonte de prestígio e seu compromisso.

Por que o liberalismo teve tanta força a ponto de, conforme citado anteriormente, ter se transformado em ideologia? Ou mesmo ter sido sinônimo de modernidade? Ao discutirem a força da ideologia liberal, Cepêda e Pinto (2021) afirmam que

[...] a conversão da ideologia liberal em *proxy* do mundo moderno, em ortodoxia, apoiou-se em uma conjunção de fortuna histórica a partir de três eventos combinados: *o primeiro, pela original elaboração do arcabouço da filosofia moral pautada no individualismo e no progresso; o segundo, pela produção de um modelo político conformador de uma nova gama de direitos e poderes pessoalizados (incluindo a propriedade) e de uma inédita forma de Estado; por último, a teoria liberal econômica explicaria a emergente forma de organização da produção, com divisão do trabalho, tecnologia e capacidade de elevação constante da produtividade e da riqueza.* (CEPÊDA, V.; PINTO, G. 2021, p. 137, grifos nossos).

O primeiro aspecto suscitou reflexões e debates entre os intelectuais dos séculos XVI a XVIII a respeito de como conciliar uma organização social que tem no lucro e no individualismo seus fundamentos, ao mesmo tempo em que a nação precisa se manter coesa e

em constante progresso.<sup>3</sup> A resposta a esse arranjo encontrou no próprio individualismo sua base, e um dos seus formuladores, Adam Smith, elaborou uma sofisticada reflexão para a solução da questão. O egoísmo e a busca autointeressada pelo lucro privado não se colocaria, para o economista escocês, como opostas ao bem-estar da sociedade, se configurando como falsa premissa essa polarização. Ao contrário, o autor as concebe como complementares e defende que é a busca por esse lucro privado, por cada indivíduo, que seria a substância mantenedora do progresso coletivo. “É a famosa assertiva dos vícios privados, benefícios públicos” (CEPÊDA, 1998, p. 187, grifos da autora).

Aliada como essência ao desenvolvimento do bem-estar coletivo, estaria a desigualdade entre os indivíduos, que longe de representar um problema ou desintegração da sociedade, significaria, por outro lado, um estímulo à busca da prosperidade, em que as pessoas, competindo umas com as outras, produziriam um efeito multiplicador. O enriquecimento é colocado como possibilidade para todos os indivíduos que agem com racionalidade na busca para maximizar seus lucros ao menor custo possível<sup>4</sup>. O individualismo e a competição são, dessa forma, o eixo de sustentação da sociedade moderna e da teoria que a legitima.

Na mesma tentativa de explicar como essa ideologia foi ganhando força, o economista britânico John M. Keynes, em seu famoso texto sobre *O fim do laissez-faire* (1926), afirma que neste contexto, “foram os economistas que deram à essa noção uma boa base científica [...] suponhamos que, pelo funcionamento das leis naturais, os indivíduos ao perseguirem seus próprios interesses com esclarecimento e em condições de liberdade, sempre tendem a promover ao mesmo tempo o interesse geral” (KEYNES, 2015 [1926], p. 80).<sup>5</sup> Assim, qualquer interferência, principalmente do Estado, era vista como forma de retardar o desenvolvimento do progresso, algo posto como natural. Essas ideias ganharam tanta força que Keynes chega a pontuar que adentrou o espaço escolar, tornando-se um dogma. “A filosofia política, forjada nos séculos XVII e XVIII para derrubar reis e prelados, transformou-se em leite materno e

---

<sup>3</sup> Contribuí, também, como convergência histórica para o fortalecimento dessa ideia, as transformações no campo da religião, cujo *leitmotiv* é a Reforma Protestante, que colocou sobre o indivíduo a capacidade a partir da própria consciência e responsabilidade de interpretar as escrituras sagradas, rompendo com a figura de um mediador nesse processo. Max Weber (2004) apontou para uma “afinidade eletiva” entre as mudanças religiosas (*ethos*) e as mudanças econômicas do novo tempo.

<sup>4</sup> Fonseca (2010, p. 430) discorre sobre o tema mostrando como essa fórmula, do “máximo ganho e prazer” encontra, na chamada escola economista neoclássica do século XIX, uma linguagem matematizada, com o método da dedução, de que “o somatório das maximizações de funções individuais resulta no ótimo social”.

<sup>5</sup> “*It was the economists who gave the notion a good scientific basis. Suppose that by the working of natural laws individuals pursuing their own interests with enlightenment in conditions of freedom always tend to promote the general interest at the same time!* (Todas as traduções presentes neste trabalho são de nossa responsabilidade).

literalmente penetrou no berçário”.<sup>6</sup> (*Ibidem*, p. 85). E, contudo, ainda que haja pessoas que não alcancem a riqueza, estas estão contribuindo para a riqueza da sociedade de maneira geral, o que ameniza os seus insucessos.

A legitimidade da lógica da racionalidade econômica, da acumulação e da concepção teórica (liberalismo) que enxergava nelas a possibilidade de ascensão social e de riqueza, se assentava no horizonte do progresso. A ideia de progresso como acumulação de riqueza encontrou no liberalismo sua fundamentação teórica. Uma sociedade que passa a ter as atividades de produção submetidas ao processo de acumulação representou um comportamento completamente diferente de tudo que havia existido até aquele momento. Cepêda (1998) enfatiza que “o progresso econômico é, no mundo moderno, sinônimo de progresso em geral – político, social e individual” (CEPÊDA, 1998, p. 183-4). O futuro é visualizado, dessa forma, com a expectativa de abundância, senão para todos, ao menos para os que compreendessem e incorporassem o espírito dessa nova época.

A segunda inovação da ideologia liberal que lhe garantiu força no mundo moderno é a criação de um modelo político e de Estado cujo pressuposto central está baseado em direitos (principalmente de propriedade) e limitações dos poderes do Estado. Norberto Bobbio, em *Liberalismo e Democracia* (1988) coloca que esses pressupostos liberais tiveram no *jusnaturalismo* seu fundamento filosófico. Tomando as reflexões desse autor, o jusnaturalismo pode ser definido como a doutrina segunda a qual “existem leis não postas pela vontade humana – por isso mesmo precedem à formação de todo grupo social – das quais derivam direitos e deveres que são [...] leis naturais” (BOBBIO, 2005 [1988], p. 12). Pode-se medir a influência dessa corrente filosófica pela mudança de leitura para compreender o indivíduo, não mais como um súdito, mas como cidadão com direitos inalienáveis que provêm da própria natureza. Ao mesmo tempo que o jusnaturalismo serviu como propósito para afirmar a figura do cidadão, ele impelia limites à ação do Estado, que não mais fundava-se na figura da divindade de um rei, mas do consentimento dos homens que delegam em parte (não toda) as suas vontades e liberdades na formação de um contrato social, em que o Estado ao mesmo tempo que o guarda, possui deveres para com seus governados.

A limitação do poder estatal é resultado da própria forma de nascimento do liberalismo, como um protesto aos seus abusos e violações. “[...] por liberalismo entende-se uma

---

<sup>6</sup> “*The political philosophy, which the seventeenth and eighteenth centuries had forged in order to throw down kings and prelates, had been made milk for babes, and had literally entered the nursery*”.

determinada concepção de Estado, na qual tem poderes e funções limitadas, e como tal *se contrapõe ao Estado absoluto*” (BOBBIO, p. 2005, p. 7, *grifos nossos*). O eixo do Estado liberal moderno e contemporâneo encontra limitação tanto na autoridade quanto na divisão dos poderes (*sub leges e per leges*). A consequência dessas duas lutas do liberalismo para frear e dividir o poder, de acordo com Bobbio (2005) foi a “constitucionalização” desse Estado, instrumento que também lhe confere legitimidade e a criação de instituições jurídicas e administrativas, disciplinadas no princípio da legalidade da própria Constituição que as rege. Para o filósofo italiano, é a teoria da limitação que diferencia o Estado liberal do não liberal. Faz-se *mister* destacar, todavia, que esse processo não aconteceu de maneira uniforme em todos os países.

O terceiro e último ponto diz respeito à teoria econômica liberal, cujas formulações tentaram explicar as grandes transformações com a emergente forma de produção do mundo moderno, que em sua primeira fase foi denominada de mercantilismo e, posteriormente, capitalismo industrial, que tem na divisão do trabalho, inovação tecnológica e aumento da capacidade produtiva seus princípios basilares.

Para a modificação do modo de produção contribuiu as expansões e “descobertas” marítimas de países europeus, que deram início ao processo de acumulação de excedente, que era realizado por duas vias, a autoritária e a do comércio, o que não significa, no entanto, que são excludentes. A expropriação do excedente pela primeira via consiste na exploração e violência colonial; na segunda, a partir do intercâmbio e especialização decorrente desse processo em que a consequência é o aumento da produtividade. Celso Furtado pontua que é “a posição de força que assumem os europeus em muitas regiões que ‘descobrem’ [que] permitem-lhe extrair um excedente por via autoritária, além daquele que lhes advém de operações comerciais” (FURTADO, 2008 [1978], p. 57). O resultado da acumulação, aberta pelas linhas do comércio e da exploração colonial é a *Revolução Industrial*, marco de consolidação do capitalismo e base de aceleração das mudanças contemporâneas em todas as dimensões da vida humana<sup>7</sup>.

A Revolução Industrial, na esteira das considerações dos dois pontos anteriores, também possibilitou, por meio das inovações e aperfeiçoamentos tecnológicos (que aumentaram em escala exponencial a produção), libertar o ser humano da religião, do poder

---

<sup>7</sup> Coadunando a esta interpretação, Marx e Engels [1848] (2010) afirmaram: “A grande indústria criou o mercado mundial, preparado pela descoberta da América. O mercado mundial acelerou enormemente o desenvolvimento do comércio, da navegação, dos meios de comunicação (...) e, à medida que a indústria, o comércio, a navegação das vias férreas se desenvolviam, crescia a burguesia, multiplicando seus capitais” (p. 41).

dos mitos e da superstição e conduzir ao progresso. “A Revolução Industrial foi uma ruptura radical com o passado” (BELLUZZO, 2021, p. 15). Essa ideia também tinha na sua premissa a sobreposição do homem como sujeito da natureza, que sobre ela exerce poder e controle (por meio da razão e do cálculo da técnica), graças ao desenvolvimento das forças produtivas que foram sucessivamente desencadeadas e posta em marcha, conforme o capitalismo iria se (re)configurando.<sup>8</sup> Segundo Cepêda (1998, p. 188) “convergem para a ideia de progresso todos os fenômenos básicos da modernidade – o poder da ciência, a atividade industrial, a elevação do padrão de riqueza material, a superação dos limites naturais através do trabalho e do esforço individual. É um processo desenfreado que invade toda a terra”.

Um dos atores desse movimento foi a burguesia, uma classe que adquiriu força social na acumulação, que também lhe garante fonte de prestígio. A ascensão dessa classe, com base nas revoluções anteriormente apontadas, provocou mudanças na esfera econômica, com a reorganização da produção (organização racional do trabalho e tecnicismo das atividades produtivas); na esfera política, com o problema da representatividade e legitimação dos sistemas de poder; e social, com a urbanização e reformas do espaço para satisfazer as exigências da economia de mercado. É com a burguesia que as forças produtivas, antes “adormecidas”<sup>9</sup> serão colocadas em movimento. Mais do que transformações econômicas, a expansão das forças produtivas produziu uma linguagem civilizatória, em que “a continuidade desse processo requer permanente transformação dos estilos de vida, no sentido de diversificação e sofisticação [...] visando condicionar a ‘massa de consumidores’” (FURTADO, 2008 [1978], p. 80).

A economia moderna é a economia da interdependência, que quanto mais se desenvolve, mais se complexifica e mais se especializa. Uma das expressões dessa especialização, em todos os níveis, é a divisão do trabalho<sup>10</sup>. Essa lógica vai alterar a relação

---

<sup>8</sup> Luiz G. Belluzzo (2021), em *O tempo de Keynes nos tempos do capitalismo*, discorre sobre outras transformações provocadas pela Revolução Industrial, como na mudança dos métodos de produção com o uso de energia inanimada e o aperfeiçoamento da máquina a vapor, além da “umbilical” relação entre revolução industrial e a revolução nas comunicações, a expansão da ferrovia e a racionalização/burocratização dos métodos administrativos.

<sup>9</sup> Expressão utilizada por Marx e Engels [1848] (2010): “a burguesia, em seu domínio de classe de apenas um século, criou forças produtivas mais numerosas e mais colossais que todas as gerações passadas em seu conjunto (...) que século anterior teria suscitado *que semelhantes forças produtivas estivessem adormecidas no seio do trabalho social?* (p. 44, *grifos nossos*).

<sup>10</sup> A divisão do trabalho foi principalmente desenvolvida por Adam Smith [1776] (1978) na obra “A Riqueza das Nações”, em que desenvolve o argumento de que uma organização baseada no método da divisão das funções aumenta a produtividade e a eficiência. O argumento será levado adiante por David Ricardo [1821] (1978) ao

que se estabelece na produção, alterando, conseqüentemente, o mercado em torno dela. A cooperação e os ofícios dos artesãos vão sendo substituídos pelas fábricas e modelo da divisão do trabalho, que permite o aumento da produtividade<sup>11</sup> e possibilita a burguesia maior controle e participação dos processos produtivos e maior extração de excedente. A partir dessas transformações, Celso Furtado reconhece que

Nenhum obstáculo social se antepunha ao aprofundamento da divisão do trabalho, à simplificação da tarefa, à redução do tempo que o produto permanecia em mãos de cada trabalhador [...] as atividades econômicas assumiram considerável autonomia e passaram a desempenhar papel determinante em todas as dimensões. Acumular, ampliar o excedente vieram a constituir, em si mesmos, considerando-se como “racional” a eliminação de todo obstáculo à eficiência produtiva (FURTADO, 2008 [1978], p. 61).

Superado os obstáculos ao trabalho, as portas foram abertas para o avanço da técnica e da consolidação do novo sistema de dominação social surgido das ruínas da sociedade feudal. A convergência de todas as transformações apontadas até aqui sedimentou as bases de dominação da nova classe emergente, fincada no controle da produção e, conseqüentemente, no controle do excedente e sua aplicação para a geração de mais excedente<sup>12</sup>. “O que singulariza a revolução burguesa é a utilização crescente do excedente como instrumento de controle do sistema de produção” (FURTADO, 2008 [1978], p. 63).

Ao mesmo tempo que o capitalismo se desenvolvia e possibilitava a acumulação de riqueza e concentração dos meios de produção, as contradições sociais decorrentes desse processo e que parecia condená-la, se acentuavam. A mais visível delas é o antagonismo entre as classes sociais com seus interesses divergentes. Neste sentido, a ideia de progresso cumpriu função ideológica primordial. De que forma? Com um quadro institucional de disciplinamento das massas para educá-las a compreender seus “verdadeiros” interesses. A visão otimista do

---

defender que a divisão do trabalho deve ocorrer também entre os países. Sua teoria é denominada de *Teoria das Vantagens Comparativas*. Sobre ela, este trabalho se deterá mais adiante, no tópico da CEPAL, cuja produção teórica será sua negação.

<sup>11</sup> Nas palavras de Adam Smith, pode-se destacar que “o crescente desenvolvimento da produtividade do trabalho, e o aumento do engenho, destreza e discernimento ao qual está ligado, parece ter sido provocado pela divisão do trabalho” (SMITH, [1776] (1982), p. 7).

<sup>12</sup> Em seu livro *Prefácio a Nova Economia Política* (1976), Celso Furtado discorre com mais precisão sobre a relação da formação e controle do excedente com a estrutura de poder. Afirma o autor que “as opções abertas a uma sociedade – o campo dentro do qual tomam decisões os que exercem, controlam ou contestam as distintas formas de poder – somente podem ser percebidas mediante o estudo dos conflitos e interações que estão na base da formação do excedente e que condicionam a sua utilização (FURTADO, 1976, p. 28).



futuro, no desenvolvimento e no progresso e a ideia da possibilidade da ascensão social como miragem iria se constituir como *célula mater* do apagamento das contradições, ou pelo menos de seu ocultamento “[...] que injetou um fio de solidariedade entre grupos sociais que fatores econômicos e objetivos de monta levavam a conflitar” (FURTADO, 2008 [1978], p. 107) e serviu como uma "super ideologia".

O pensamento liberal e suas instituições encontraram seu auge até meados do século XIX, também chamado de “século do liberalismo” (HOBSBAWM, 1995; POLANYI, ([1949] 2021) e que tinha seus pilares no mercado autorregulado e no Estado liberal. Contudo, a competitividade entre os mercados, quadro característico do capitalismo liberal, foi cedendo espaços a desconfiguração desse pressuposto: o capital monopolista, fortalecido em decorrência da grande crise econômica de 1873. Essa crise, que durou até cerca de 1896 teve como base a expansão da industrialização iniciada no século anterior e na reação dos trabalhadores que passaram a se organizar em sindicatos para exigir a garantia de direitos, aumento de salários e melhores condições de trabalho. Esse fato, no entanto, provocou a mobilização por partes dos capitalistas, que de acordo com Cepêda (1998) “[...] investiram em novas técnicas capazes de aumentar a produção, diminuindo o número de trabalhadores. Houve, em consequência desse processo, um aumento da produção que não foi acompanhada pelo aumento da capacidade de consumo global (CEPÊDA, 1998, p. 191). O ideário construído e desenvolvido ao longo da chamada era moderna começava a desmoronar na transição do século XIX para o XX.

É a crise das instituições liberais e da economia no início do século XX e como essa crise possibilitou uma nova linguagem: a do planejamento capitalista por parte do Estado, que será percorrida nos próximos parágrafos.

Durante a primeira metade do século XX, o ideal de civilização liberal construído nos séculos anteriores – sustentada por uma filosofia moral individualista e pela ascensão de um modo de produção cujo acúmulo de riqueza se associava ao desenvolvimento – entra em colapso. A primeira Guerra Mundial, consequência da ação imperialista dos países europeus, e em seguida a crise econômica de 1929 foram eventos históricos dramáticos que, nas palavras de Hobsbawm (1995, p. 111) “destruiu toda esperança de restaurar a economia e a sociedade do longo século XIX (...) a partir do qual o retorno a 1913 tornou-se não apenas impossível, como impensável”. A guerra abalou as fantasias das classes dominantes e seus valores. O que

entrava em colapso não era apenas as nações, mas a ilusão de progresso ilimitado da ordem liberal burguesa, traduzida no lema de *belle époque* (BELLUZZO, 2021).

Ao mesmo tempo, entretanto, que as guerras e a crise econômica colocaram sob suspeita a razão como condutora da *maioridade* e o ideal de progresso como esperança no futuro, trouxeram à tona a possibilidade de um planejamento dirigido de forma centralizada (os chamados esforços de guerra). Essa tendência se confirmou nas medidas adotadas para conter a crise da Grande Depressão de 1929 e na configuração do Estado nos países que passaram pela guerra, com a forte presença do planejamento na formulação e condução das políticas econômicas. Até esse momento, o tema do planejamento tinha sido pouco tratado na literatura econômica ortodoxa<sup>13</sup>. Na realidade, o conceito de planejamento parecia absurdo porque se pensava que o mercado, longe das intervenções do Estado, funcionava de maneira perfeita e chegaria ao que ficou conhecido como *Ótimo de Pareto*, ou seja, um ótimo de produção e equilíbrio<sup>14</sup>. A crise, no entanto, apontou para a necessidade de se planejar, tornando claras as falhas no sistema de mercado que precisavam ser corrigidas, como a superprodução e o desemprego, ao mesmo tempo que alçou o Estado a um protagonismo que o sustentaria pelas próximas cinco décadas. Se o mercado funcionasse de maneira perfeita, não haveria a necessidade de política econômica.

Um dos pilares a ruir neste contexto é a lei do livre-mercado, expressa na chamada Lei de Say. Para Jean-Baptiste Say, economista francês (1767-1832), o mercado funcionaria de forma equilibrada em que toda oferta cria sua demanda de igual valor. De acordo com Cláudio Napoleoni (1985, p. 162), em seu livro *Economia Política*, “[...] segundo esta tese não se oferta uma mercadoria senão com o objetivo de demandar qualquer outra mercadoria, e a demanda e a oferta não são senão dois momentos de um mesmo ato econômico, e é impossível que haja um desequilíbrio entre uma e outra”. Portanto, na lógica de Say, cada oferta cria sua própria demanda. Entretanto, após a Primeira Guerra o que aconteceu foi o oposto. Os Estados Unidos, que se tornam o centro mais importante da economia mundial a partir de 1918, alcançando

---

<sup>13</sup> Denomina-se ortodoxos os economistas seguidores da teoria econômica neoclássica, defensores do mercado autorregulado e de um mercado com o mínimo de interferências nos processos econômicos.

<sup>14</sup> Pode definir ótimo de Pareto da seguinte forma: “Numa economia de mercado competitiva, composta de inúmeros produtores e consumidores, guiados pelo mercado, encontrariam sempre uma combinação ótima de mercadorias, fosse qual fosse sua renda e riqueza original. Os fatores de produção seriam sempre utilizados da forma mais eficiente possível, e as mercadorias produzidas em quantidades que maximizassem o valor da produção social. Para que os resultados fossem efetivamente ótimos, a interferência governamental nas funções do mercado livre deveria ser restringida ao mínimo possível” (HUNT e SHERMAN, 2011, p. 116)

também o posto de maior credor internacional (e pelo mesmo motivo tornaram-se a principal vítima da crise), desenvolveu um sistema industrial baseado na produção em larga escala, com a introdução da linha de montagem fordista, que depois da guerra não conseguia mais encontrar mercado consumidor suficiente para demandar sua quantidade exorbitante de produção. Suas exportações diminuíram copiosamente, ao mesmo tempo que seu mercado interno era incapaz de absorvê-la pelos que salários não acompanhavam a oferta.

Flávio Limoncic (2009), em *Os inventores do New Deal*, ao investigar as causas da Grande Depressão, aponta que a história do modo de produção capitalista era caracterizada pelo conflito em torno de dois pontos: a busca pela elevação da produtividade do trabalho, e, depois, pela apropriação dos resultados desta elevação, marca da disputa entre capital e trabalho. O que não estava no horizonte dos industriais, contudo, era que este conflito encerraria um ponto nem sempre reconhecido de que, ao se elevar a remuneração do trabalho, se cria as condições para a expansão da economia. O ponto auge desse conflito, nos EUA, é com o desenvolvimento do padrão fordista de acumulação

Nas primeiras décadas do século XX, com o advento do regime de acumulação fordista, cuja base é a intensificação da acumulação pelo rápido crescimento da produtividade do trabalho, uma parcela expressiva da produção social teria se destinado à acumulação, fazendo com que a esfera do consumo não conseguisse realizar a demanda necessária para dar continuidade à reprodução do sistema (LIMONCIC, 2009, p. 129).

Para se ter uma ideia da disparidade entre essas duas dimensões da economia (produção e consumo), o mesmo autor descreve que no período entre 1923 a 1929, os salários/hora cresceram 6,2%, enquanto a produtividade do trabalho teve um crescimento de 32%. Se o denominado padrão fordista de produção acontecia em larga escala, a sua contrapartida, isto é, o consumo de massa ainda não era uma realidade<sup>15</sup>. A crise de 1929 e os economistas que posteriormente refletiram sobre ela alteraram a lógica do olhar: o problema não estava, necessariamente, na produção, mas na demanda<sup>16</sup>. E isso implicava aumento dos salários. Se

---

<sup>15</sup> Limoncic (2009), em seu trabalho, especificamente no capítulo II, discorre de maneira irretocável sobre trabalhadores, indústrias e sindicatos na “era do fordismo”.

<sup>16</sup> Outras interpretações que Limoncic coloca sobre a crise tratam da pouca diversificação da economia estadunidense, baseada principalmente na produção industrial e na construção civil. Quando a crise afetou esses setores, os demais não conseguiram compensar suas quedas; houve falência em massa dos bancos após a crise (estima-se que cerca de 5 mil bancos fecharam as portas até 1932). A explicação é que os bancos dependiam de empréstimos a fazendeiros, negociantes e outros países que, após a crise, não conseguiram cumprir o acordo, causando forte reação em cadeia.

em períodos anteriores os salários eram considerados somente como “custos de produção”, após a crise passaram a ser vistos também como renda necessária para sustentar os mercados internos e manter os ciclos de produção e consumo em continuidade. A crise da superprodução, portanto, demonstrou que não existe automatismo entre produção e demanda.

Uma das consequências imediatas da crise foi o desemprego em escala sem precedentes. Luiz G. Belluzo (2021) afirma que o desemprego entendido como um fenômeno social decorrente de operações econômicas é algo recente na história do capitalismo. Era considerado, anteriormente, por um prisma moral, como desvio de conduta por parte dos indivíduos, vagabundagem e até má sorte. No caso da Grande Depressão, esse fenômeno atingiu diversos países, devido ao alcance global da crise, com a integração econômica mundial, e por alguns países ainda estarem se recuperando economicamente das consequências da Primeira Guerra<sup>17</sup>, que saíram com as finanças destroçadas pelo financiamento das atividades militares e enfrentavam cenário de hiperinflação.

No caso dos EUA, em particular, 27% da população economicamente ativa ficou desempregada. O grande símbolo da produção em massa, a Ford Motor Company, saiu, em 1929, de um número de 128 mil trabalhadores para somente 37 mil em 1931. No mesmo período, a produção industrial teve queda na participação do Produto Interno Bruto (PIB) em 46%<sup>18</sup>. Esses números ajudam a mostrar o impacto da crise e até a justificativa do nome que recebeu: Grande Depressão. Indústrias e comerciantes reduziram a produção e, conseqüentemente, empregos, o que tornava ainda mais baixo o poder aquisitivo.

Um outro fator ainda mais desesperador para os americanos e para os países sob o regime de acumulação capitalista estava do outro lado do globo, a União Soviética, que passou por uma revolução socialista e que não fora atingida pela crise de 1929. Cepêda coloca que “em 1917, com a Revolução Russa, a economia experimentou pela primeira vez um modelo de organização alternativo ao princípio do livre mercado” (CEPÊDA, 1998, p. 193). Esse modelo de economia – planejada e centralizada – não somente não sofreu as severas consequências da crise que os demais países capitalistas sofreram, como elevou a União Soviética ao final da

---

<sup>17</sup> Hobsbawm, na Era dos Extremos (1995, p. 97) traz dados sobre o efeito da crise no desemprego em algumas nações no período da Depressão (1930-1933). Inglaterra 23%, Bélgica 24%, Alemanha 44% de desempregados são alguns dos exemplos. O historiador ainda menciona que neste período não existia, nos EUA, política de seguridade social em caso de “terríveis incertezas do desemprego”, tema que passou a ocupar a preocupação da classe trabalhadora nas décadas seguintes em suas reivindicações.

<sup>18</sup> História dos Estados Unidos: das origens ao século XXI, Karnal et al (2015). Os autores ainda complementam com dados que mostram que em Estados como Ohio o índice de desemprego chegou a 60%.

Segunda Guerra a uma das maiores potências mundiais. Muitos países chegaram a se questionar, conforme Hobsbawm (1995), sobre qual era o segredo da União Soviética. Este segredo estava ancorado nos chamados “Planos Quinquenais”<sup>19</sup>, fato que levou as palavras “Plano” e “Planejamento” a serem empregadas como “moda política” no pós-guerra em diversos países que, embora o conteúdo fosse diferente, traziam plano em seus nomes, conforme vários exemplos: Plano Marshall (1948), Plano Colombo (1951), Plano SALTE (1948), Plano de Metas (1955) entre outros.

Diante deste cenário catastrófico, de desorientação e com as massas à espera de uma solução para suas necessidades, empresários desesperados e a primazia do livre mercado senão morta, condenada à morte e a ascensão astronômica da União Soviética e sua política de planificação, novos arranjos precisavam ser estabelecidos para superar os problemas econômicos, políticos e sociais da ordem do mercado. E a dificuldade de se encontrar uma solução dentro da primazia *laissez-faire* é que tornou as circunstâncias ainda mais dramáticas (HOBBSAWM, 1995), porque uma alternativa fora deste quadro significaria a desintegração de um sistema de pensamento hegemônico que fora sustentado por pelo menos quatro séculos. Mas a inanição não poderia ser uma alternativa. Conforme Limonic

A partir de 1929, o que estava em jogo, portanto, era a construção de um novo modo de regulação do capitalismo americano, ou seja, novas estruturas institucionais, novos hábitos e costumes, novas leis e novos mecanismos reguladores, de forma a permitir salários mais altos para uma parcela da classe trabalhadora grande o suficiente para possibilitar a sustentação do novo regime de acumulação [...] a função primordial do governo devia ser estabilizar a distribuição de renda nacional, de forma a tornar os assalariados aptos a consumir. (LIMONCIC, 2009, p. 127)

A ideia de um governo que deveria “estabilizar a distribuição da renda nacional” era completamente inovadora para esses tempos. Antes da crise, a preocupação dos governos girava em torno da estabilização do valor da moeda (BELLUZZO, 2021), e com a ausência do sufrágio universal, com parlamentos dominados pelas aristocracias e burguesias, as decisões de política econômica acabavam não olhando com atenção para as condições de vida dos trabalhadores. No entanto, com o pós-guerra, crise econômica, a formação de partidos trabalhistas e a conquista do sufrágio, essas preocupações começaram a fazer parte do horizonte

---

<sup>19</sup> Os Planos Quinquenais foram os planos de desenvolvimento econômico da NEP – Nova Política Econômica, idealizado pela União Soviética na década de 1920, com forte planificação do Estado.

dos governos, agora obrigados a dividirem sua atenção entre as medidas de defesa econômica da moeda e das demandas internas. Essa alteração na tentativa de salvar o capitalismo de sua crise e ao mesmo tempo promover um mínimo de inclusão social das classes trabalhadoras em ascensão no cenário político encontraria dentro do próprio capitalismo sua solução, mas com rompimento na perspectiva teórica liberal que o legitimara todos esses séculos. A perspectiva teórica que agora entrava em cena era as formuladas pelo economista britânico John M. Keynes (1883-1946). Como pontua Fonseca, “coube a Keynes [...] ser o porta voz da nova época, desapegar-se do passado e apontar para o novo” (FONSECA, 2010, p. 428).

Todavia, antes de assinalar, brevemente, as propostas de Keynes para as correções no sistema capitalista, convém apontar algumas de suas críticas à concepção de livre mercado expostas em um brilhante texto de 1926, às vésperas da grande crise, intitulado “O fim do *laissez-faire*”. Neste texto, Keynes rompe com a tradição do pensamento econômico clássico e neoclássico<sup>20</sup>, de que existem mecanismos naturais e automáticos que regulam a economia de mercado, como se esta fosse uma lei geral que se fundamentava em um princípio metafísico, o qual o autor discorda de maneira incisiva

Deixemos claro os princípios metafísicos ou gerais sobre os quais, de tempos em tempos, o *laissez-faire* foi fundado. *Não é verdade que os indivíduos possuam uma “liberdade natural” prescritiva em suas atividades econômicas.* Não existe um “pacto” que confira direitos perpétuos a quem tem ou a quem adquire. *O mundo não é governado de cima para que o interesse privado e o social sempre coincidam.* Não é administrado aqui embaixo para que na prática eles coincidam. *Não é uma dedução correta dos princípios da economia que o interesse próprio esclarecido sempre opera com o interesse público.* Nem é verdade que o interesse próprio geralmente seja esclarecido; mais frequentemente, os indivíduos que agem separadamente para promover seus próprios objetivos são muito ignorantes ou muito fracos para alcançá-los. *A experiência não mostra que os indivíduos, quando constituem uma unidade social, sejam sempre menos perspicazes do que quando agem separadamente.* (KEYNES, 2015, [1926], p.91, grifos nossos)

Neste trecho, o autor deixa claro que a lógica entre o interesse privado e o público não estão sempre na mesma direção e que a liberdade de agir individualmente não é superior à

---

<sup>20</sup> São denominados de neoclássicos os autores do século XIX, como León Walras, William Jevons, Carl Menger, Alfred Marshall entre outros, que tiveram como pressuposto a renovação da economia: transformá-la em uma ciência matematizada, em que as relações econômicas sejam todas passíveis de cálculos.

lógica da ação em grupo. É uma premissa metafísica porque não se encontra base na experiência humana para sustentá-la, conforme a conclusão da citação. A liberdade, entendida como pedra angular da economia de mercado, se configurava, na realidade, como um problema na visão de Keynes. Os indivíduos têm racionalidade limitada e informações imperfeitas, o que implica, por sua vez, em limitação para avaliar a concorrência e o comportamento dos demais, além de enxergarem as circunstâncias somente a curto prazo. Dessa maneira, seus comportamentos em uma situação de crise se revelam na máxima tentativa de proteção individual de suas rendas, que pode levá-los a retirar seus capitais da atividade produtiva pelo receio de grandes perdas e, conseqüentemente, aprofundando o ciclo recessivo. Um exemplo dessa postura foi na própria crise de 1929, em que os empresários, atemorizados e descrentes, efetuaram cortes drásticos na produção e nos investimentos. O perigo para a manutenção do sistema capitalista, portanto, era a própria ideia de decisão individual, oposta à lógica econômica coletiva, e não complementar a ela. A crença em uma economia de mercado totalmente livre e autorregulado que não erra é um mito, impossível de ser natural porque pode ser alterado a partir de decisões políticas (CEPÊDA, 1998; CEPÊDA e PINTO, 2021; FONSECA, 2010).

O consenso a que se chegou para resolver não só o problema do pós-crise, mas que continuou também após a segunda guerra mundial foi dentro dos quadros do capitalismo, mas com medidas de correção ao seu pressuposto do livre mercado. Na incapacidade deste mecanismo se autorregular, o Estado se tornou seu agente regulador. Na economia de tipo capitalista, a intervenção do Estado se coloca como forma não de eliminar as forças do mercado, mas para corrigi-las e orientá-las a determinados objetivos (FRIEDMANN, 2006). E isso se deu a partir do uso de um instrumento técnico chamado planejamento, isto é, uma tentativa de organização racional da economia para evitar crises, desemprego ou estimular o desenvolvimento e mobilizar recursos.<sup>21</sup>

Nos países capitalistas, a ideia de planejamento surgiu diante da necessidade premente de atingir certos objetivos econômicos e sociais. Tornou-se claro que o simples jogo das forças de mercado, com pequena intervenção do Estado, era incapaz de levar aos resultados desejados pela sociedade. Assim, instabilidade do sistema econômico, com crises cíclicas na atividade e desemprego em grau assustador, a nova ênfase no desenvolvimento econômico e luta contra a miséria, e a mobilização das economias para as

---

<sup>21</sup> Cabe destacar que enquanto na Europa e nos EUA o Estado do pós-crise e do pós-guerra se apresenta como regulador, nos países pobres e subdesenvolvidos, como é o caso do Brasil, o Estado se apresenta como promotor do desenvolvimento para acelerar o processo de industrialização.

guerras, levaram à elaboração de modelos racionais de política econômica (...) tinha sido definitivamente perdida a crença no automatismo de mercado e abandonada a teoria do *laissez-faire* nas decisões econômicas (LAFER, 1987 [1970], p. 12).

Mas uma economia de mercado com planejamento não se mostra contraditória? Para resolver essa aparente controvérsia, o postulado de Keynes é que a questão não deveria estar propriamente na intervenção do Estado, e sim no modo como essa intervenção opera. Por ser capaz de concentrar capital, e investir em setores com pouca atenção e de incerteza, o Estado poderia incentivar investimentos futuros ao dar o primeiro passo. Diferente, contudo, do modelo soviético, cujo pressuposto teórico marxista não tinha como horizonte a manutenção da propriedade privada dos meios de produção, o uso do planejamento por parte do Estado e as formulações teóricas de Keynes falam a linguagem do capitalismo, ou seja, busca garantir sua sobrevivência aos momentos de crise com políticas anticíclicas, permitindo a continuidade do processo de crescimento da economia. “[...] Talvez seja a marca mais definidora do antiliberalismo de Keynes: o fato de não significar uma rejeição ao capitalismo” (FONSECA, 2010, p. 426).

A tese keynesiana, que seria melhor desenvolvida na sua *magnum opus Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* publicada em 1936, ficaria conhecida como *Revolução Keynesiana* porque provocou um revés na teoria *mainstream* da economia, crente no *laissez-faire*. A Teoria Geral de Keynes coloca de “cabeça para baixo” a *lei de Say*. Se a oferta não gera sua própria demanda, é preciso elevar esta por meio da intervenção estatal. Sobre a Revolução Keynesiana, Furtado afirma que

O aspecto mais salutar da revolução keynesiana consistiu em demonstrar, no campo da teoria da produção – campo esse que Keynes chamou de teoria do emprego – que nem sempre existe coincidência entre o interesse do empresário e o interesse coletivo. Isto é principalmente verdade no que diz respeito aos fenômenos de curto prazo, que são aqueles que mais pesam no comportamento do empresário (FURTADO, 1958, p. 39-40)

A ideia de que o capitalismo poderia ser salvo sem, no entanto, caminhar para um modelo autoritário de Estado, seja do nazifascismo, seja do stalinismo soviético, angariou muitos defensores e fundamentou as políticas conhecidas como Estado de bem-estar social (*Welfare State*) após a Segunda Guerra Mundial. De fato, como afirma Fonseca (2010, p.428) “seu pensamento difundir-se-á mais do que qualquer outro após a Segunda Guerra. A partir



dessa, iniciou-se um período de forte crescimento sustentado, com intervenção estatal e relativa distribuição de renda: a ‘era keynesiana’ ou ‘era de ouro’ consagrou a influência do seu pensamento”.

As transformações nas ideias e nas práticas políticas do Estado em relação à economia e a crítica ao *laissez-faire* também se expressaria no Brasil, em um período que foi denominado por Ricardo Bielschowsky [1998] (2004) de “ciclo ideológico do desenvolvimentismo 1930-64”. A expressão que a crise do livre mercado assumiu no Brasil e em diversas partes do mundo provocou debates entre intelectuais e políticos que se prendiam ainda ao liberalismo clássico e outros que se entusiasmaram com a ideia de uma condução racional, consciente e coordenada da economia, ainda mais em países de *capitalismo tardio*<sup>22</sup>.

Celso Furtado é outro expoente da crítica aos pressupostos liberais do livre mercado como fonte capaz de por si só conduzir o país ao desenvolvimento e superação da condição de subdesenvolvimento, reconhecendo a centralidade do Estado e da técnica de planejamento. Conforme foi salientado anteriormente, a ideia de planejamento no centro e na periferia irá assumir formas distintas. Enquanto na primeira o Estado surge para regular e orientar as forças de mercado já estabelecidas, na periferia do capitalismo o Estado se configura como agente principal no processo de industrialização.

Nos anos seguintes após a Segunda Guerra, é criada na América Latina uma instituição que iria fomentar o debate sobre planejamento e industrialização como saída para a condição de atraso (econômico e tecnológico) no continente e que exerceu enorme influência sobre o pensamento desenvolvimentista de Celso Furtado, a CEPAL, tema do nosso próximo tópico.

## **1.2 A CEPAL e o planejamento na América Latina**

O tema do planejamento e do desenvolvimento marcou, de forma acentuada, a agenda de debates na região latino-americana, principalmente a partir da criação da Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL em 1948. A Comissão tem como sede, desde a sua origem, Santiago do Chile, e surgiu como parte integrante da Organização das Nações Unidas (ONU), com o objetivo de fornecer consultorias de apoio ao planejamento dos países da região após a Segunda Guerra Mundial. Neste ponto já se tem um aspecto fundamental sobre a origem

---

<sup>22</sup> Utiliza-se aqui o termo capitalismo tardio no sentido do problema colocado entre diversos intelectuais brasileiros, principalmente pós-1930, de como desenvolver um capitalismo pleno em países com condições periféricas.

da CEPAL, ou seja, seu foco não era acadêmico, embora estudos com envergadura teórica estivessem em suas ações. Contudo, no contexto de sua criação, a instituição surge como *policy-oriented*, com finalidade de mudanças provenientes de suas reflexões. Seu público-alvo, portanto, eram os *policy-makers*. A transformação que buscava a CEPAL dizia respeito à condição dos países da América Latina, com estrutura produtiva e desenvolvimento tecnológico aquém do que se encontrava nas economias desenvolvidas. Bielschowsky (2018, p. 47) também argumenta que “sua criação ocorreu em um contexto das denúncias de exclusão com relação ao Plano Marshall”, isto é, de um plano de desenvolvimento financiado pelos Estados Unidos apenas aos países europeus ao final da Segunda Guerra.

Desta forma, passou a acompanhar e auxiliar as políticas e as ações dos governos direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região e a contribuir para a sua maior integração. A proposta de criação da Comissão partiu de Hernán Santa Cruz, embaixador do Chile, que se dirigiu ao Secretário-Geral da ONU, que incluiu a pauta no Conselho Econômico e Social (Ecosoc), em julho de 1947<sup>23</sup>. Os argumentos favoráveis utilizados para a sua criação foram: a) o desgaste do equipamento industrial no período de guerras; b) os problemas econômicos (desequilíbrio na balança de pagamentos e inflação estrutural); e c) a inexistência de uma estrutura produtiva desenvolvida. O primeiro ponto foi o que mais atraiu o interesse do Brasil e de sua diplomacia nas negociações de apoio à criação da Comissão (GONÇALVES, 2011)<sup>24</sup>.

Celso Furtado integrou, ao longo de oito anos, o quadro da CEPAL. Trabalhando ao lado de Raúl Prebisch, recepcionou as teorias elaboradas nos quadros da Comissão para o contexto brasileiro, tornando-se um dos grandes responsáveis pela elaboração das bases teóricas que sustentaram o nacional-desenvolvimentismo. O debate em torno da teoria cepalina de análise do subdesenvolvimento, e sua aplicação para o contexto brasileiro perpetrada por Furtado, claramente têm suas raízes no campo econômico, contudo, imbrica-se completamente com o debate político, especialmente por se constituírem a partir de uma abordagem *histórico-estruturalista*. Deste modo, além do âmbito das relações econômicas, o subdesenvolvimento

---

<sup>23</sup> Cabe destacar que os Estados Unidos eram contrários à criação da CEPAL e só concordaram caso tivesse um caráter provisório de três anos. Para conhecer detalhes deste debate, conferir os trabalhos de Gonçalves (2011) e Dosman (2011).

<sup>24</sup> O mesmo autor discorre que em outros temas o Brasil foi ausente do debate: “O Brasil praticamente não desempenhou papel ativo nos debates sobre outros temas (alguns dos quais importantes para o país, como o de assistência técnica e o de qualidade dos dados estatísticos latino-americanos), limitando-se a agir como observador nas discussões” (GONÇALVES, 2011, p. 30)

seria um fenômeno com explicações históricas e implicações políticas. Isto é, por um lado parte-se do diagnóstico no campo da economia e, por outro, a sua transformação ocorre na esfera da política, já que o processo econômico, *per si*, se mostra como insuficiente para gerar as mudanças necessárias para a América Latina, conforme os próximos parágrafos abordam.

Existente atualmente, a CEPAL permanece atuando na América Latina, visando não só o desenvolvimento econômico, mas também o desenvolvimento social. Para que seja possível compreender a contribuição da CEPAL para a história das ideias econômicas e do planejamento, é preciso ter como lente de análise que ela forma um *corpus* analítico específico aplicável às condições históricas e próprias da América Latina. Essa instituição possui uma forte sustentação metodológica e forneceu importantes contribuições para a teoria do desenvolvimento, visando mudanças estruturais específicas para a região latino-americana e para pensar o próprio processo de industrialização recente no continente. João Manuel Cardoso de Mello, nos anos 1970, assim definiu o nascimento da Comissão

A Economia Política da CEPAL nasceu, assim, para explicar a natureza do processo de industrialização que eclodiu, entre 1914 e 1945, em vários países, pôr a nu sua possível trajetória, revelar os problemas que enfrentaria se quisesse ter êxito e sugerir políticas econômicas que fossem aptas a superá-los. Mas nasceu, ao mesmo tempo, para dizer em alto e bom som às nações de *Nuestra América* que a industrialização seria o único caminho a trilhar se desejassem se tornar senhoras de seu próprio destino (MELLO, 1977, p. 20, *grifos do autor*).

O quadro analítico do pensamento cepalino é amplo e seus temas estão em consonância com cada momento histórico da economia mundial e seus reflexos na América Latina, tendo como base um método próprio, chamado de histórico-estruturalista. No recorte temporal aqui tomado, de sua origem a meados dos anos 1960, sua maior preocupação ocorreu em torno do processo de industrialização e, dentro dessa problemática, desenvolveu conceitos específicos para analisar a condição *sui generis* da industrialização latino-americana, como os conceitos de centro e periferia, deterioração dos termos de intercâmbio, desequilíbrio estrutural no balanço de pagamento *etc.* Se, conforme salientado, suas reflexões tinham como objetivo mudanças estruturais, esta cabia ao Estado, que neste contexto é quem devia conduzir, deliberadamente, a industrialização<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> De acordo com José Luís Fiori (2018, p. 18), “(..) em virtude de sua condição de organismo internacional, a CEPAL sempre tratou os diferentes Estados da América Latina como se fossem iguais e homogêneos, sem levar

Sua base teórica e seu ideário formaram-se nos primeiros anos de sua existência, particularmente nas duas primeiras décadas, com a liderança do economista argentino Raúl Prebisch, que foi diretor da Comissão e o seu principal teórico. Dessa forma, este tópico foca neste período temporal, mais precisamente em dois textos fundamentais desse autor: *O Desenvolvimento Econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas*<sup>26</sup>, datado de 1949 e traduzido para a língua portuguesa por Celso Furtado<sup>31</sup>, e *Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano*, de 1963. Ambos os textos debatem a problemática do desenvolvimento da América Latina, da crítica à Divisão Internacional do Trabalho e dos pontos de estrangulamentos e germinação no interior da região e a necessidade de planejamento conduzido racionalmente pelo Estado e da reforma na administração pública para tornar o planejamento possível. A seguir, apresenta-se alguns dos argumentos de Prebisch em torno do tema do subdesenvolvimento que, posteriormente, serão apropriados por Furtado para analisar o caso específico da economia e política brasileiras.

O programa de estudos proposto por Prebisch em 1949 era resultado do diagnóstico da situação de transição que passava a América Latina, de economia primário-exportadora para urbano-industrial. Era preciso analisar as características dessa transição e seus problemas, sobretudo por ser em uma região de estrutura econômica e institucional subdesenvolvida. Outro ponto que tornava necessária a formulação de um pensamento a respeito das circunstâncias do desenvolvimento econômico da região ocorria devido a um possível retorno da ideologia liberal que fora dominante até os anos 1930 e fundamentada na teoria das vantagens comparativas ricardiana. Diante dessa possibilidade, era preciso defender a industrialização como base para o desenvolvimento e isso deveria ser feito não só por ações políticas concretas, porém, também por meio da teorização - e negação do pensamento que fundamentou durante décadas relações desiguais entre os países. Dessa forma, sua criação se configura como um momento de questionamento sobre a eficácia e a aplicabilidade das políticas econômicas ortodoxas. Ainda que não tenha nascido com este propósito, a CEPAL cumpriu com esse papel,

---

em conta, na sua teoria e nas suas propostas concretas, a existência de conflitos e interesses dentro de cada país e entre os países, dentro e fora da região”

<sup>26</sup> Os três primeiros textos de Prebisch na CEPAL são considerados os fundadores do pensamento da instituição e do método cepalino: 1) *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais* (1949); 2) *Crescimento, equilíbrio e disparidade: interpretação do processo de desenvolvimento econômico* (1949) e 3) *Problemas teóricos e práticos do desenvolvimento econômico* (1951). Os três textos tratam o mesmo problema de forma complementar.

alcançando nos anos 1950 o auge da criatividade e capacidade de influência (BIELSCHOWSKY, 2018).

Quanto ao método, que remete à tradição estruturalista, o seu maior enfoque estava em examinar o capitalismo a partir de uma visão sistêmica, histórica e desigual de seu desenvolvimento ao buscar relações diacrônicas e comparativas, cujo ponto de partida é a distribuição assimétrica do progresso tecnológico, impondo padrões hierarquizados de comércio<sup>27</sup>, que originam a periferia e a condicionam a um tipo específico de inserção na economia mundial. Dessa forma, para melhor compreender a origem do atraso da América Latina (atraso tecnológico, organizacional e nas estruturas produtivas) era preciso tomar consciência das especificidades de sua inserção no contexto internacional. A esse respeito, José Luís Fiori afirma que

Do ponto de vista de sua sociogênese, a teoria estruturalista foi, num primeiro momento, uma tomada de consciência e um diagnóstico da crise dos anos 1930 e das mudanças econômicas pelas quais passava a economia continental, em consequência da longa crise mundial inaugurada pela Primeira Guerra. Nesse sentido, o estruturalismo foi a forma de pensar de uma geração de intelectuais que refletiram na América Latina sobre a mesma mudança que inspirou as obras de Keynes e Polanyi, entre outros. Mas, progressivamente, ele se transformou numa teoria mais ambiciosa, sobre as causas e a forma dinâmica de instalação e expansão do subdesenvolvimento. *E foi a primeira reflexão sistemática e original dos latino-americanos sobre sua trajetória político-econômica e sobre sua especificidade com relação ao resto do mundo capitalista.* Um programa original de pesquisa, que depois se expandiu para o campo da sociologia, da política e da história (FIORI, 2018, p. 29, *grifos nossos*)

Como um dos pioneiros nas pesquisas da linha estruturalista, Raúl Prebisch problematizou e questionou essa forma de desenvolvimento e suas bases, em trabalhos escritos antes mesmo da criação da CEPAL. A teoria do desenvolvimento proposta por Prebisch tem implicações políticas palpáveis. Isso porque, diferentemente das teorias liberais, ela é elaborada de forma que a ação política (tanto na esfera das ideias quanto da prática do Estado) é vista como fator de fundamental importância. Desde a década de 1930, quando dirigiu o Banco Central da Argentina, pode-se verificar que os trabalhos de Prebisch abordavam questões a

---

<sup>27</sup> Distribuição desigual que produz um comércio desigual, que por sua vez reforça a desigualdade anterior. Portanto, essas relações eram tomadas como um círculo vicioso de reprodução da desigualdade que precisa ser rompido.

respeito da economia Argentina e, no período pós-guerra, tais trabalhos tentavam comparar a experiência argentina com as de outras economias latino-americanas ou subdesenvolvidas, percebendo que algumas tendências e problemas pareciam ser comuns entre os países (RODRIGUEZ, 2006). Assim, Prebisch serviu de exemplo para diversos pesquisadores latino-americanos, em especial aos brasileiros<sup>28</sup>.

A ideia de centro-periferia<sup>29</sup> é um dos exemplos para se pensar o método cepalino a partir das relações estruturais e históricas. Os dois conceitos, segundo Rodriguez (2006), estão na base que formam a unidade do pensamento da CEPAL, desde seus primeiros documentos. Na interpretação desta perspectiva, o centro e a periferia fazem parte do mesmo processo de desenvolvimento capitalista, porém esse processo ocorreu de forma desigual, em que os centros se tornaram economias onde as técnicas capitalistas de produção se desenvolvem antes da periferia, e esta, por sua vez foi caracterizada por um desenvolvimento onde as formas de produção permanecem “atrasadas” no quesito tecnológico e organizativo. A origem da dualidade centro-periferia é para explicar a diferença da difusão do progresso técnico e de suas implicações. Enquanto o centro cria e se apropria dos benefícios da tecnologia, a difusão desta ao resto do mundo ocorre de maneira lenta e irregular. Lenta porque desde o seu início, na Revolução Industrial, só privilegiou uma parte da população mundial; e irregular porque não adentra em todos os setores da produção periférica, somente naquelas especializadas na exportação de matérias-primas e gêneros alimentícios.

As teorias econômicas em voga neste contexto<sup>30</sup> tomavam as economias capitalistas como modelo de crescimento de forma isolada, sem mobilizar perspectivas históricas e comparativas a respeito das especificidades de cada região. As teorias de crescimento de origem neoclássica e keynesiana, consideradas de curto prazo, são falhas no contexto latino-americano, que necessita de uma política de longo prazo e transformadora em termos de suas estruturas produtivas, portanto, além da simples regulação de mercado, necessitando de uma abordagem realista às suas próprias especificidades.

---

<sup>28</sup> Não apenas para Celso Furtado, também para outros intelectuais do período, como Guerreiro Ramos, Ignácio Rangel, Fernando Henrique Cardoso e para setores do empresariado industrial, como a FIESP e a CNI incorporam o debate cepalino e estabeleceram diálogo com ele, ora como afirmá-lo ora para criticá-lo.

<sup>29</sup> São definidos como países de centro aqueles onde o processo de industrialização e inovação tecnológica ocorreram primeiro, e que concentram alto índices de produtividade e capital. Os de periferia, por sua vez, possuem baixa diversidade produtiva, baixo acúmulo de capital e de produtividade, ficando restritos à satisfação das necessidades dos primeiros por meio da exportação de alimentos e produtos primários.

<sup>30</sup> Como afirmou-se anteriormente, as teorias econômicas clássicas e neoclássicas.

(...) essa concepção (estruturalista) apresenta uma acentuada diferença em relação às teorias correntes do crescimento a curto prazo, pois não procura captar o processo de acumulação e avanço técnico em uma economia capitalista modelo, considerada isoladamente, mas elucidar que características assume tal processo ao serem propagadas as técnicas capitalistas de produção no âmbito de um sistema econômico mundial composto por *centro e periferia* (RODRIGUEZ, 2006, p. 80, *grifos do autor*).

Esses dois conceitos mostram, para Bielschowsky (2000, p. 22), o quão rico é o método cepalino, por duas razões: a) primeiro por elucidar uma estrutura que condicionou uma forma própria de inserção dos países na economia mundial; b) a partir desse binômio pode-se captar “a ideia de que a estrutura socioeconômico periférica determina um modo próprio de industrializar, introduzir progresso técnico e crescer, e de um modo próprio de absorver a força de trabalho e distribuir a renda”.

A periferia tem como principal marca de sua economia a especialização em poucas atividades de exportação, com baixa diversificação produtiva, herança direta da colonização, que as teorias econômicas *mainstream* não levaram em consideração em suas análises a respeito do desenvolvimento das nações, e que se manteve mesmo após a constituição das ex-colônias em economias nacionais, reforçada pela Divisão Internacional do Trabalho. Outra marca é a sua estrutura produtiva, caracterizada pela heterogeneidade, por coexistirem atividades em que a produtividade do trabalho é, por um lado, elevada, como no setor agroexportador, dependente da dinâmica externa, que lhe impõe determinado ritmo<sup>31</sup>; e por outro, de setores menos produtivos, como na atividade industrial e de agricultura de subsistência<sup>32</sup>.

As transformações econômicas decorrentes das duas guerras mundiais e a crise de 1929, conforme foram apontadas no capítulo anterior, assumiram uma importância sem precedentes na periferia, porque neste cenário a industrialização passou a ser vista como “espontânea”, uma casualidade fruto de estrangulamentos externos que fortaleceu as produções de bens industriais nos países importadores desses produtos, e não uma política deliberadamente organizada e conduzida por dirigentes, sejam estatais ou empresariais. Esse modelo de industrialização,

---

<sup>31</sup> Esses dois aspectos da condição estrutural interna que conformaram as economias latino-americanas, especialização e heterogeneidade, provocavam três tendências perversas: 1) desequilíbrio no balanço de pagamentos; 2) inflação; e 3) desemprego.

<sup>32</sup> Aníbal Pinto cunhou a expressão “heterogeneidade estrutural” para explicar a diferença de dinâmica entre os setores (BIELSCHOWSKY, 2018).

ainda que “espontâneo”, significava uma alteração no modelo de crescimento periférico, alterando-se, aos poucos, de um modelo de desenvolvimento para fora, com as exportações, a um modelo voltado para dentro, com aumento da produção industrial e expansão de um mercado consumidor interno.

Esses fatos minavam o que prometia a Teoria das Vantagens Comparativas, base teórica da Divisão Internacional do Trabalho, que se baseava nas premissas da Teoria do Valor e do Comércio do economista britânico David Ricardo (1772-1834). Em sua principal obra, *Princípios de Economia Política e Tributação* (1817), Ricardo define a sua teoria do valor-trabalho como a quantidade de trabalho necessária na produção de um bem. Ao discorrer sobre esse ponto, argumenta que se o trabalho for otimizado, produzindo-se em mais quantidade ao menor uso de sua força, isso tende a se refletir nos preços da mercadoria, que cairia conforme aumentar a produtividade.<sup>33</sup> Assim, na sua análise do comércio exterior, o autor propunha que cada nação deve se especializar na atividade que lhe for mais produtiva em termos de emprego de capitais, ou seja, de menor custo. A título de exemplo, tem-se o tratado de tecidos e vinhos, entre Portugal e Inglaterra.<sup>34</sup> Com a tecnologia desenvolvida decorrente da industrialização e inovação trazida consigo, o aumento da produtividade e incorporação do progresso técnico deveria, como consequência, se refletir na diminuição dos preços nos produtos industriais, equiparando-se aos dos bens primários. Raúl Prebisch, em 1949, resumiu a teoria das vantagens comparativas com a seguinte precisão

Segundo essa premissa, o fruto do progresso técnico tende a se repartir igualmente entre toda a coletividade, *seja pela baixa dos preços, seja pela alta equivalente das remunerações*. Os países da produção primária obtêm sua parte nesse fruto por meio do intercâmbio internacional. *Não necessitam, assim, industrializar-se*. Pelo contrário, sua menor eficiência os faria perder fatalmente as vantagens clássicas do intercâmbio (PREBISCH, 2011 [1949], p. 95)<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> “Se a quantidade de trabalho contida nas mercadorias determina seu valor de troca, todo acréscimo na quantidade de trabalho deve aumentar o valor do bem sobre o qual ele foi exercido, assim como toda diminuição deve reduzi-lo” (RICARDO, 1981, p. 260).

<sup>34</sup> “Num sistema comercial perfeitamente livre, cada país dedica seu capital e mão de obra à atividade que lhe seja mais benéfica (...) propiciando o uso mais eficaz de suas potencialidades peculiares proporcionada pela natureza, distribui o trabalho de modo mais eficiente e mais econômico, enquanto difunde o benefício geral e une a sociedade universal das nações de todo mundo por um laço comum de interesse e intercâmbio. Este é o princípio que determina que o vinho deve ser feito em Portugal e na França, que os cereais sejam cultivados na América e na Polônia, e que as ferragens e outros bens sejam manufaturados na Inglaterra (Ibidem, p. 324).

<sup>35</sup> Essa reflexão é o alicerce da crítica de Prebisch à teoria ricardiana das vantagens comparativas, que sustentava que, independentemente do lugar de avanço do progresso técnico, as leis de mercado por si só seriam suficientes para transferência dos ganhos, e que os avanços da tecnologia iriam baixar os custos de produção da indústria.



Essa concepção do desenvolvimento das nações, assim como a apontada no capítulo anterior em relação ao bem geral da sociedade de Adam Smith, tornou-se naturalizada, em outras palavras, um consenso. A premissa da teoria das vantagens comparativas ou, na feliz expressão de Francisco de Oliveira (2003), “desvantagens reiterativas”, serviu de baliza ideológica para sustentar a desigualdade entre os países, na esperança de um progresso que ficava cada vez mais distante. Não se quer dizer com isso que as diferenças de riqueza entre eles não fossem reconhecidas, mas a explicação que sobre elas se elaboravam focava em elementos de *fortuna histórica*, como clima, população, entre outros, mas não pela lente da colonização e de sua herança na formação econômica e social. A lentidão no progresso técnico dos produtos primários em relação aos produtos industriais não estava motivando o encarecimento dos primeiros, o que gerava os problemas de desequilíbrio externo e deterioração dos termos de intercâmbio. Mais uma vez a teoria das forças espontâneas do mercado não se sustenta e, conforme o próprio Prebisch, os fatos mostram isso

A realidade está destruindo na América Latina aquele velho sistema de divisão internacional do trabalho que, depois de ter alcançado grande vigor no século XIX, continuava prevalecendo doutrinariamente até bem pouco tempo atrás. Nesse esquema, à América Latina, como parte da periferia do sistema econômico mundial, correspondia o papel específico de produzir alimentos e matérias-primas para os grandes centros industriais. Nele, não cabia a industrialização dos países novos. Contudo, *os fatos a estão impondo*. Duas guerras no espaço de uma geração, e uma profunda crise econômica entre elas, mostraram aos países da América Latina suas possibilidades, indicando-lhes positivamente o caminho da atividade industrial (PREBISCH, [1949] 2011, p. 95, *grifos do autor*)

Faz-se necessário salientar, entretanto, que Prebisch não se contrapunha ao comércio de matérias-primas na América Latina, pelo contrário, a considera um elemento primordial para o fortalecimento da própria indústria, pois “quanto maior for o comércio exterior da América Latina, maiores serão as possibilidades de acumular capital” (ibid, p. 97). O problema estava em depender desse modelo como forma única de crescimento, como fica claro em outra passagem desse texto, em que “(...) a solução não está em crescer à custa do comércio exterior,

---

Entretanto, as pesquisas realizadas por Prebisch e a CEPAL evidenciam a contradição de que, apesar dos custos de produção dos bens industrializados realmente diminuírem com a incorporação de novas tecnologias, o excedente criado por essa maior margem de lucro não é compartilhado com os países periféricos por meio da diminuição dos preços no mercado internacional.

mas em saber obter, em um comércio cada vez maior, os elementos propulsores do desenvolvimento econômico (ibidem, grifos do autor). De igual modo, não se coloca como defensor intransigente da industrialização, entendendo-a não como “um fim em si mesma”, mas como necessária para “captar uma parte do fruto do progresso técnico” (ibid, p. 96).

Prebisch argumenta que caso os preços tivessem baixado em consonância com a maior produtividade, caso a teoria das vantagens comparativas tivesse produzido, de fato, o equilíbrio que prometera, os países periféricos não teriam a necessidade de buscar na industrialização a superação de seu atraso, porque no lugar de gerar benefícios, ocorreria o oposto

Caso esse fenômeno tivesse ocorrido, teria assumido um enorme significado. Os países periféricos se beneficiariam com a mesma intensidade que os países centrais, da redução dos preços nos produtos da indústria. Os frutos do progresso técnico seriam divididos igualmente em todo o mundo, segundo o pressuposto implícito no esquema da divisão internacional do trabalho e a América Latina não teria nenhuma vantagem econômica em sua industrialização, ou melhor, teria uma perda real enquanto não alcançasse eficiência produtiva igual a dos países industriais (PREBISCH, [1949] 2011, p. 103)<sup>36</sup>

O desequilíbrio externo é reflexo da disparidade a respeito da demanda, ou seja, da elasticidade-renda na procura dos produtos primários, que é baixa, enquanto, por outro lado, a de manufaturados é alta, porque há limites na expansão dos primeiros, e os segundos continuam a ganhar novos mercados. Enquanto no centro as importações caminham em ritmo lento, se comparado a renda, na periferia ocorre justamente o oposto, isto é, as importações acontecem em ritmo acelerado ao passo que a renda não a acompanha. A concentração do progresso técnico gera, como consequência, a desigualdade entre as rendas das nações, primeiro porque os centros conservam para si os benefícios do aumento da produtividade do trabalho que o desenvolvimento técnico proporciona e segundo porque absorvem grande parte do aumento da produtividade periférica. Por esta forma de comércio, até os frutos da periferia se transferem para os centros, porque qualquer aumento de renda na periferia tende a ir para o centro em

---

<sup>36</sup> Este texto de Prebisch foi denominado por Hirschman de “Manifesto Latino-Americano”. Quando de sua publicação, provocou desafetos, tanto no Brasil, com calorosos debates com Eugênio Gudín, quanto na Europa. Edgar Dosman (2011, p. 285) relata que Jacob Verner, da Universidade de Princeton, em palestra no Brasil criticou duramente Prebisch, chegando a afirmar “fiquem com o livre-comércio, não se afastem das verdades neoclássicas pelo canto das sereias que promovem a diversificação da economia, dediquem-se à agricultura”.

formas de importações, enquanto o oposto não é verdade, produzindo dessa forma o desequilíbrio<sup>37</sup>.

O fundamental a salientar é que esse processo de deterioração se manteve mesmo diante da industrialização periférica via substituição de importações, porque as estruturas que possibilitam a condição de periferia continuaram presentes, como pontos de estrangulamentos, com uma estrutura produtiva atrasada e a questão não resolvida da força de trabalho e sua absorção. A permanência dessas características mantém o padrão de desigualdade, diferente da homogeneidade presente no centro. As circunstâncias necessárias para romper com esse desequilíbrio, na proposta cepalina, é a industrialização, que já havia se iniciado, mas que carecia de elaboração mais sistemática, já que a substituição de importação foi entendida mais como uma reação ao estrangulamento externo que um projeto de nação.

[...] enquanto o processo de industrialização não fosse concluído, sempre enfrentaria uma tendência ao desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos, já que o processo substitutivo aliviava a demanda de importações, por um lado, mas impunha novas exigências, derivadas tanto da nova estrutura produtiva que ele criava, quanto do crescimento da renda que ele gerava (BIELSCHOWSKY, 2018, p. 59)

Além disso, Prebisch evidencia que as teorias econômicas produzidas na Europa e nos EUA são incapazes de explicar adequadamente a realidade latino-americana. Por isso, convocava os economistas dessa região a compreenderem a trajetória histórica específica dos seus países, pois estes não se enquadram em modelos de desenvolvimento *unilineares*.<sup>38</sup> Acrescenta, enfático, que não bastava enviar estudantes às universidades da Europa e dos Estados Unidos, pois “uma das maiores falhas da teoria econômica geral, quando contemplada da periferia, é seu falso sentido de universalidade” (PREBISCH [1949], 2011, p. 149, nota 1, *grifos nossos*) e moldada pelo pensamento e contexto econômico e social dos países ricos e

---

<sup>37</sup> Prebisch, ao longo de toda a sua produção, aponta que uma das maiores dificuldades na América Latina é a acumulação de capital e a escassez de moeda estrangeira. A margem de poupança depende do aumento da produtividade que, na região, é baixa. Por outro lado, grupos mais privilegiados, queimam a possibilidade de poupança em formas de consumo, sobretudo de produtos estrangeiros. “Esse privilégio distributivo não se traduz em forte ritmo de acumulação de capital, a não ser em formas exageradas do consumo das camadas superiores da sociedade em contraste com a precária existência das massas populares” (PREBISCH, 1963, p. 12).

<sup>38</sup> Edgar Dosman (2011) comenta, a respeito desse ponto, que neste contexto a América Latina encontrava dificuldade de bons quadros de economistas. Não só a afirmação da CEPAL, mas também o “Manifesto” de Prebisch de 1949 foram comemorados com entusiasmo, pois a ONU era cética de que um economista latino-americano conseguiria produzir um relatório sobre a situação econômica da região, cogitando enviar o economista suéco Gunnar Myrdal para a sua realização.

industrializados. Em outros termos, as teorias consagradas pelo *mainstream* do pensamento econômico filiado às teorias clássicas e neoclássicas sugeriam ser possível, para compreender e analisar o modo de funcionamento e dinâmica das economias em desenvolvimento tendo como base os mesmos instrumentais teóricos utilizados para interpretar a economia dos países de centro.

No texto de 1963, Prebisch faz uma dura crítica à ideia de espontaneidade do desenvolvimento

O conceito ainda não extinto, de o desenvolvimento se operar espontaneamente, sem um esforço racional e deliberado para consegui-lo, *provou ser uma ilusão, tanto na América Latina, quanto no resto da economia mundial*. Há um século que nossas economias se articularam com a economia internacional e a metade da população ainda vegeta em formas pré-capitalistas incompatíveis com suas crescentes aspirações econômicas e sociais (PREBISCH, 1963, p.12).

Diante do que foi pontuado anteriormente, se o processo de início da industrialização se deu pela via espontânea, não a do mercado, mas pelas crises internacionais, não cabia esperar que a continuidade desse processo ocorresse de igual forma. Essa ideia abre margem para afirmar que o desenvolvimento do capitalismo nos países da periferia se efetivaria por meio do planejamento e escolhas políticas, porque planejamento é decisão política. O que, por sua vez, teria como consequência a possibilidade, e, na interpretação do autor, a necessidade de intervenções para operar mudanças nesse esquema. Uma das grandes ideias que faz parte do campo teórico cepalino é o da industrialização por meio do planejamento, que, como se pontuou no capítulo anterior, longe de ter sido colocado como contrastante ao mercado ou ser seu substituto, o planejamento passou visto como um meio de trazer racionalidade a sua operação<sup>39</sup>, mais ainda em uma economia periférica.

É mister dizê-lo sem reticências agora, que tende a admitir-se a ideia do planejamento (...) O planejamento comporta três aspectos diferentes, embora estreitamente ligados entre si: a) a concepção de um plano; b) a tradução deste plano em uma série de medidas concretas e projetos específicos; e c) a organização administrativa, que corresponde às duas tarefas anteriores e à execução, supervisão e constante adaptação do plano às mudanças da realidade. *Em outras palavras, um plano de desenvolvimento econômico e*

---

<sup>39</sup> “Mas compreende-se que ainda exista muita confusão quanto ao sentido da sua ação de planejamento para cumprir esse desígnio, porque até há poucos anos só se tinha planejado dentro de uma concepção socialista (PREBISCH, 1963, p. 81).

*social requer o planejamento da administração pública para atingir seus objetivos (Ibidem, p. 74-75, grifos nossos)*<sup>40</sup>

Para a realização de um planejamento eficaz e com dados precisos, fiéis à realidade dos países, é necessária uma reforma da administração pública, um dos pontos que Prebisch aponta de maior fragilidade na região, para não incorrer nos mais graves dos erros: o divórcio entre o planejamento e a realidade

Se a iniciativa privada latino-americana está longe das exigências do desenvolvimento, não devemos estranhar que também esteja a administração pública. Subsiste a organização de épocas pretéritas, com complementos e retoques, mas sem mudanças fundamentais. Não se trata do fato de havermos ignorado os defeitos da administração nem carecemos de conselhos insistentes de reforma; porém, razões similares às que têm mantido a estrutura social existente, além de outros fatores, explicam que tampouco transformamos a administração pública de nossos países (Ibidem, p. 73).

A ausência de uma estrutura administrativa moderna e capacidade estatística para a elaboração de dados a respeito da realidade do Brasil e dos países latino-americanos surpreendeu Celso Furtado. A CEPAL, quando criada, solicitou dados dos países da região para a elaboração de seus relatórios para um diagnóstico mais preciso, mas se deparou com dificuldades por parte dos governos para o fornecimento desses dados

À medida que manuseava as estatísticas [enviadas pelo MRE], ia tomando conhecimento da pobreza relativa da informação sobre o Brasil. Não com respeito a dados brutos e à atualidade dos censos, mas à inexistência de índices dentro dos padrões internacionais. (...) Dispúnhamos de índices globais de produção e emprego e índices de produção para alguns ramos de indústrias referentes a certos países, inclusive Argentina, México e Chile, mas não ao Brasil. A verdadeira surpresa para mim foi a descoberta do atraso brasileiro dentro da América Latina (GONÇALVES, 2011, p. 33 *apud* Furtado, 1977, p. 148).

Celso Furtado trabalhou na CEPAL no período entre 1949 a 1958, em momento de crucial contribuição para seu pensamento e sua elaboração teórica, sobretudo no que tange à

---

<sup>40</sup> Um ponto que merece menção é sobre a elaboração do plano, que assim como para Furtado, para Prebisch é conduzido por uma *intelligentsia*, mas isso não significa exclusão da população na sua elaboração, conforme o próprio autor. Há que se compreender, também, as falhas iniciais em países com o Estado sem tradição de planejamento.

sua formulação da teoria do subdesenvolvimento e do planejamento. Sua função na Comissão, conforme Francisco de Oliveira (2003, p. 34), “era a de estudar as economias latino-americanas e recomendar práticas de planejamento e políticas de desenvolvimento”. A respeito da importância de Prebisch, Furtado afirmou que sob o comando dele estava diante da possibilidade de realizar coisas importantes para o Brasil e para a América Latina. “Quando li o primeiro trabalho preparado por Prebisch – que passou a ser referido como o Manifesto Latino-Americano – pensei comigo: temos agora a alavanca que estávamos precisando para remover as grandes resistências que enfrentamos no Brasil” (FURTADO, 1998, p. 18)<sup>41</sup>.

A industrialização foi tomada como núcleo da política de desenvolvimento com o objetivo de superar a condição periférica. A industrialização era vista como capaz de absorver a mão de obra que a atividade exportadora não comportava e por incorporação de novos métodos de produção mais eficientes que não ficariam apenas concentrados nas indústrias, mas se ampliaria para todos os setores, inclusive o agrário<sup>42</sup>. A constituição dos países latino-americanos enquanto Nação passava pela industrialização. E o resultado de todas essas mudanças seria a elevação do nível de renda e, conseqüentemente, da acumulação de capital. Esse processo também contribuiria para a elevação inicial do nível de renda e ao bem-estar coletivo.

O debate central desse planejamento está em torno da alocação mais eficiente de recursos: “Como o capital é escasso e a necessidade dele muito grande, seria preciso que sua aplicação se baseasse em um critério estrito de eficácia (PREBISCH [1949], 2011, p. 100) e um dos critérios mais eficientes é a busca por mais obtenção de renda. Por ser escasso, Prebisch não nega a importância do capital estrangeiro, significativo na etapa inicial para romper com o círculo vicioso de baixa produtividade e baixa taxa de acumulação, no entanto, essa forma de investimento deve ser temporária e complementar à poupança interna do país<sup>43</sup>. Era uma

---

<sup>41</sup> Em outro texto, Furtado afirma: “O que dava importância ao novo documento era seu tom de denúncia de uma situação intolerável a que eram condenados os países exportadores de produtos primários. [...] Não tive dúvida de que aquele documento poderia vir a ser um *tournant* no pensamento político-econômico na América Latina, pelo que continha e por quem o escrevia. (FURTADO, 1985, p. 62-63).

<sup>42</sup> Conforme pontuado anteriormente, Prebisch não compreende a atividade industrial e a atividade exportadora como opostas, mas como complementares.

<sup>43</sup> “Para romper com esse círculo vicioso sem deprimir exageradamente o consumo das massas, em geral muito baixo, é necessária a participação transitória do capital estrangeiro. Se a sua aplicação for eficaz, o aumento da produtividade permitirá, com o decorrer do tempo, desenvolver uma poupança própria e substituir o capital estrangeiro por ela nos novos investimentos exigidos” \*PREBISCH, [1949] 2011, p. 126)

recomendação política não revolucionária e não comunista, que os governos da região poderiam seguir independente de sua orientação ideológica.

Para Bielschowsky (2000), nos anos 1950, o planejamento – ou programação, linguagem também utilizada no período – era o conceito-chave para conferir coerência e sistematicidade ao posicionamento político da CEPAL. Nos anos 1960, porém, a ênfase no planejamento orientado ganhou um elemento adicional, a de suprir as deficiências técnicas existentes na maioria dos governos da região.<sup>44</sup> Ainda de acordo com Bielschowsky, se vista com os olhos atuais, com o grande desenvolvimento do planejamento na segunda metade do século XX e de experiências robustas no Brasil, como os Planos Nacionais de Desenvolvimento, a orientação da CEPAL pode parecer trivial, contudo, no contexto em que foram colocadas no debate pode-se dizer que foram quase que “revolucionárias”, porque na época também faltavam estatísticas básicas sobre a realidade dos países que os governos até então pouco tinham tido o interesse em aprofundar essas informações, e um dos papéis que a CEPAL desempenhou foi estabelecer a conscientização sobre essas lacunas para a realização de um planejamento eficiente e conferir um mínimo de previsibilidade macroeconômica. Embora existam tais discussões a respeito da originalidade e importância da teoria cepalina<sup>45</sup>, não se pode deixar de ressaltar que, a partir da abordagem da CEPAL, tais ideias ganharam maior credibilidade e visibilidade, passando a integrar um programa de pesquisa, que progressivamente adentrou nos meios acadêmicos e contribuiu para a reflexão dos próprios integrantes da instituição, inclusive Celso Furtado, como destacado no início do tópico.

Dessa forma, para que a realização da técnica do planejamento fosse possível, era necessário um aparelho de Estado robusto burocraticamente, capaz de conhecer sua realidade por meio de dados sistematizados que lhe fornecessem as informações necessárias sobre o que planejar e como. Esse processo remonta no Brasil às ações iniciais do governo Getúlio Vargas (1930-45) período posterior a Grande Depressão (TAVARES, 1972; FONSECA, 2003) e ganha maior robustez com o decorrer de outros governos (embora haja continuidades). Para compreender como o Estado brasileiro se estruturou e estabeleceu suas bases administrativas e

---

<sup>44</sup> A partir desta ideia, foi criado, em 1962, o Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES), um órgão que teve uma influente trajetória na formação de quadros técnicos governamentais na América Latina (BIELSCHOWSKY, 2000).

<sup>45</sup> Pedro Cezar Dutra Fonseca (2000), em *Vertentes formadoras do pensamento cepalino*, afirma que a CEPAL não é uma instituição com ideias originais, sendo muitas delas (as que foram expostas ao longo do tópico), já existiam no debate público brasileiro. No entanto, discordando desta proposição, afirmamos que uma coisa são as ideias no espaço público, de maneira dispersas, outra, é estar organizada em conjunto de pensamento organizado e com rigor conceitual e proposições políticas, lacuna que a CEPAL muito bem preencheu.

políticas para o período aqui analisado (1946-1964) é preciso olhar para as transformações políticas que possibilitaram a ascensão de novas forças na condução do Estado e como ela se conecta com a crise do sistema liberal internacional. Esse é o tema do nosso próximo tópico.



## 2. CAPÍTULO II – TRANSFORMAÇÕES ECONÔMICAS E POLÍTICAS NO BRASIL E O DEBATE NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA

### 2.1 Do liberalismo oligárquico à construção do Leviatã

A ascensão de Getúlio Vargas com a chamada “revolução de 1930” marca o fortalecimento um processo de expansão industrial no setor econômico e padronização, concentração e centralização política e administrativa de recursos e do processo decisório<sup>46</sup>. É a partir desse momento histórico que tem início, no Estado brasileiro, um processo de modernização. A construção e estruturação de um Estado voltado para o desenvolvimento econômico exige a superação de determinações sociais e políticas que se apresentam como entraves a esse processo. Embora o tema da construção do Estado nacional remonta à independência, para Cepêda (2010) o momento agudo de sua construção se inicia na fase republicana. Os desdobramentos do debate iniciado neste período – mesmo com todas as suas contradições – e a afirmação de sua situação periférica desembocou no reconhecimento de uma situação de atraso que precisava ser superada e nas "vicissitudes do nosso liberalismo e a emergência de uma poderosa formulação *sui generis*, a teoria do subdesenvolvimento" (CEPÊDA, 2010, p. 118).

No entanto, no período anterior a 1930, o Estado brasileiro não reunia condições no sentido de empreender um projeto econômico transformador a longo prazo. Ao contrário, o que predominou, neste contexto, foi um sistema político marcado pelo domínio de oligarquias vinculadas ao meio rural e, principalmente, à produção da agro-exportação. Nesta configuração, não é surpresa que não tenha havido uma atuação estatal robusta, no sentido de uma orientação capitalista para a construção de uma economia autônoma. O que dominou, na realidade, iniciado pela Constituição republicana de 1891 e consagrado posteriormente pela “política dos governadores” foi a de um federalismo excessivo (RESENDE, 2018). Ao mesmo tempo, a participação política era restrita a uns poucos privilegiados que dominavam os espaços institucionais de poder e os submetiam a seus interesses privados.

As ideias assumem diferentes configurações e roupagens nos lugares em que chegam se comparadas aos lugares de onde saíram. O liberalismo não teve estatuto privilegiado quanto

---

<sup>46</sup> Como exemplos podemos apontar a Comissão Permanente de Compras (1931), Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939) e Plano de Obras e Equipamentos (1943). COSTA, Jorge Gustavo da: Planejamento Governamental: a experiência brasileira, 1971.

a esta lei que parece implacável. A recepção das ideias liberais no Brasil, com toda disparidade que a sociedade brasileira apresentava, levou Schwarz (2012 [1977]), em sua análise do Brasil do século XIX a afirmar que estas eram “ideias fora de lugar”, estranhas a nós<sup>47</sup>. A República brasileira compreendida entre o período de 1889 a 1930, em que coexiste a ambiguidade da relação entre uma Constituição que se propõe liberal e práticas políticas oligárquicas, é a marca característica de seu advento. Se o objetivo de uma República, em seu sentido *stricto sensu*, de *res publica*, é de ser “coisa do povo”, no Brasil seu processo histórico é contraditório, com significado limitado no que concerne a construção da democracia liberal e de expansão da cidadania. Wanderley Guilherme dos Santos, em seu clássico livro *Ordem Burguesa e Liberalismo Político* (1978), a respeito das práticas políticas na Primeira República, afirma

Havia uma contradição clara entre o liberalismo constitucional e a política prática. Corrupção, coerção e irresponsabilidade eram os *outputs* concretos de um sistema que pretendia ser, de acordo com os ditames da Constituição, representativo, responsável e subordinado ao predomínio imparcial da lei. A agenda liberal precisava ser mudada e o ponto enfatizado foi a luta para que as cláusulas constitucionais se realizassem efetivamente, mediante o afastamento dos políticos não convertidos ao novo regime. Nada havia de errado com a Constituição, nem com a doutrina, e apenas os homens deviam ser responsabilizados pelo que faziam.

(SANTOS, 1978, p. 92).

Buscando inspiração nos valores liberais da constituição dos EUA<sup>48</sup>, a Constituição republicana do Brasil se pautou na organização federativa e no individualismo político, em um modelo que delegou aos estados enorme soma de poder, pressuposto até então inédito, em detrimento do centralismo que fora próprio do período imperial (RESENDE, 2018). Essa mudança alterou a forma da organização política anterior, em que os antigos presidentes de províncias do período imperial eram passíveis de mudança a qualquer momento, além de serem rigorosamente controlados na intermediação entre o governo central e as províncias. Somado

---

<sup>47</sup> A análise de Schwarz, no seu texto “Ideias fora de lugar” foca no século XIX, mais especificamente no período imperial brasileiro que, após a independência procura se afirmar como uma nação moderna. Entretanto, mantém um regime político e social ligados ao que representavam de mais atrasados: a monarquia e a escravidão. Mas essa contradição entre a tentativa de modernização com elementos arcaicos não é restrita ao século XIX, “[...] este padrão iria repetir-se no século XX, quando por várias vezes juramos, crentes de nossa modernidade, segundo as ideologias mais rotas da cena mundial” (SCHWARZ, 2012, p. 21)

<sup>48</sup> Conforme mostra José Augusto Marques de Souza (2021), sobre a Constituição republicana recaia uma certa expectativa de racionalidade na proposta republicana para a superação do atraso político, devido a ausência de instituições modernas. A expectativa era de que leis bem escritas produzissem boas instituições e boa sociedade.

a isso, tem-se a exclusão de parcela da população – sobretudo negros e pobres – da participação política, que ficou submetida ao fenômeno do coronelismo e do mandonismo, que passaram a controlar as eleições, frequentemente fraudadas e a *bico de pena*<sup>49</sup>. Os chamados coronéis, denominação política dada aos proprietários de terra e com postos de chefia na política municipal, aliando-se a outros coronéis, formavam as oligarquias estaduais, que encontraram máxima expressão nos partidos políticos estaduais, e nas forças militares regionais.

O governo de Campos Sales (1898-1902) foi o responsável pela institucionalização deliberada deste sistema, conhecido na literatura como a “política dos governadores”. Funcionava, na prática, como um acordo entre as principais lideranças dos governos estaduais e os representantes do poder central, em uma espécie de “pacto” informal, que colocava sobre o presidente da República a incumbência de não interferir nos assuntos da política estadual, recebendo como contrapartida dos governadores a eleição de um legislativo federal alinhado com os interesses do governo federal, possibilitada pela articulação dos governadores com os coronéis que controlavam o processo eleitoral nos municípios.

Por conta dessa configuração, o liberalismo da primeira experiência republicana brasileira estava sob domínio das oligarquias que consolidaram seus poderes longe de qualquer meio de competição política legítima. Neste universo de contradição e de “[...] profundas instabilidades vindas da instauração da República, a pauta comum de discussão entre a intelectualidade (...) estava centrada sobre os projetos nacionais possíveis naquele momento” (SOUZA, 2021, p. 58), uma vez que a própria ideia de “projeto nacional de desenvolvimento” não tinha força diante do poder das oligarquias regionais, em que o Estado se colocava como permeável às reivindicações desses grupos. “Elites políticas, que na maioria vezes convergiam com as elites econômicas pareciam fragmentadas logo na primeira experiência republicana e democrática do país enquanto Estado nacional” (*Ibid, ibidem*). Os males da qual derivou a ausência de um projeto nacional estariam localizados na sociedade brasileira e na sua dificuldade de organização, fator que implicou na incapacidade de colocar seus projetos à classe política e da construção de um interesse coletivo nacional.

Se, por um lado, no aspecto político o liberalismo foi contraditório e “fora do lugar”, no aspecto econômico os valores liberais serviram de fundamento para a vocação agrária<sup>50</sup>,

---

<sup>49</sup> Forma de eleição praticada cujo voto era aberto e não secreto, e havia controle dos caciques políticos sobre os eleitores.

<sup>50</sup> A vocação agrária (ou agrícola) brasileira se colocou como um conjunto de ideias que defendia que o desenvolvimento econômico brasileiro passaria pelo incentivo à produção primária-exportadora, uma vez que a

ideia defendida com base na Teoria das Vantagens Comparativas, de David Ricardo, conforme mencionada no capítulo anterior. Assim, a teoria explica por que o comércio entre dois países ou regiões pode ser benéfico, pois o processo de troca entre eles concretiza-se mesmo que haja especialização dos países na produção de diferentes bens.

A justificativa ideológica para a valorização da vocação das atividades primárias apoiava-se nas concepções da teoria econômica clássica, especialmente nas assertivas ricardianas da divisão internacional do comércio, das teses das vantagens comparativas e na crença de uma distribuição dos frutos do progresso técnico por meio da cadeia do comércio internacional” (CEPÊDA, 2010, p. 119).

Essa teoria serviu de fundamento ideológico da atividade exportadora brasileira no período republicano, uma vez que as próprias oligarquias estaduais eram as principais interessadas em manter essa atividade. O principal produto brasileiro desse período é o café, que a partir de 1840 já vinha dominando as taxas de exportação. Sua expansão se processou com base em uma economia colonial e escravista. Ainda no período imperial, os proprietários de terras descartavam qualquer forma de protecionismo às manufaturas e às indústrias brasileiras – ainda incipientes – e defendiam que os capitais desviados do tráfico de escravizados, após a sua proibição, fossem utilizados na consolidação da lavoura do café. Ou seja, desde esse momento reforçava-se a ideia de “vocação agrária” do Brasil<sup>51</sup>. Perissinoto (1996) aponta que o grande capital cafeeiro, que foi adquirindo cada vez mais força, ocupava uma função fundamental na economia nacional, e somado a isso tem o lugar que o Brasil ocupa na divisão internacional do trabalho, como exportador de produtos primários, fazendo do comércio exterior o seu centro dinâmico em torno do qual se organiza a economia nacional, conferindo dessa maneira às oligarquias uma forte posição nas esferas decisórias. “[...] a classe que detinha o controle desse setor, acabou por ter grande influência sobre a dinâmica da economia [...] detendo também uma posição de força na luta política (PERISSINOTO, 1996, p. 188).

---

característica principal do Brasil é a riqueza do solo e seu clima tropical. Os principais defensores dessa tese era Eugenio Gudín

<sup>51</sup> Fonseca (2004) em artigo sobre a gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil aponta que a tese da vocação agrícola era defendida também pelos nacionalistas, chamados de "nacionalistas agrários", cujas características consistia na exaltação do setor primário como um ufanismo que via na natureza do país uma glória divina. Defendiam a especialização primária devido a abundância dos recursos desse setor e escassez da força de trabalho e de capital.

Com a força desta tese, a indústria nacional e a sua defesa perdem legitimidade ou não possuem a força necessária para fazer frente aos *barões da federação*<sup>52</sup>. Contudo, a força de um projeto industrial começa como desdobramento da própria atividade do café, consequência sobretudo de mudanças provocadas por ele, como a formação de um mercado interno.

O fortalecimento do mercado interno surge do trabalho livre assalariado com necessidades de consumo, ainda que escassas. A escravidão, embora abolida, deixou marcas profundas, entre elas “[...] toda uma cultura que dificultaria a formação de uma camada de assalariados” (FRANCO, 1984, p. 187). A introdução do trabalho livre em um país que conviveu mais de três séculos com a escravidão não era das tarefas mais fáceis e se configurava como um óbice estrutural rumo à modernização das estruturas produtivas. Na *Formação Econômica do Brasil*, Celso Furtado [1959] coloca o sistema da escravidão como uma estrutura de poder, além de uma forma de organização da produção e, quando abolida, “havia-se eliminado uma das vigas básicas do sistema de poder formado na época colonial e que, ao perpetuar-se no século XIX, constituía um fator de entorpecimento do desenvolvimento econômico do país (FURTADO, 2005 [1959], p. 147). A solução encontrada para essa dificuldade foi na imigração europeia, intensificada principalmente na década de 1890, isto é, pós-abolição da escravidão. A imigração teve a subvenção do Estado como seu suporte, o que permitiu também o deslocamento de capitais para a ampliação da cafeicultura.

Outra mudança provocada pela extensão da produção do café foi a expansão das atividades industriais, por sua própria extensão exigir outras atividades complementares, que foram captadas pela indústria, como o ensacamento e transporte, o que contribuiu para a ampliação das atividades têxteis e o investimento no sistema ferroviário, que propiciava o escoamento da produção para os portos, como o de Santos e do Rio de Janeiro, que ainda hoje se configuram como regiões portuárias fundamentais no Brasil. Ao mesmo tempo, é possível constatar o surgimento de novos núcleos urbanos, onde se ampliava a necessidade de consumo e, conseqüentemente, crescia a demanda por abastecimento, que cada vez mais ia ser suprido não só por importações, mas também pela própria indústria nacional. A partir desses pontos, pode-se afirmar que a atividade cafeeira, ao mesmo tempo que, do ponto de vista político provocava uma queda no liberalismo, fortalecendo as oligarquias regionais, no seu aspecto econômico foi a responsável por um movimento mais ou menos de modernização do país sobretudo por essas duas mudanças - embora não intencional.

---

<sup>52</sup> Termo emprestado de Fernando Abrucio (1998)

No período que o café comandou as exportações no país, pode-se constatar a ampliação de investimentos estrangeiros, principalmente de países com industrialização avançada, como a predominância do capital britânico. No período que vai da década de 1880 a 1913, antes da Primeira Guerra Mundial, observa-se um investimento britânico no Brasil de 40 milhões para 225 milhões de libras, o que dava à Inglaterra o posto de liderar 77% do total de investimentos estrangeiros no país, 70% a mais que a França, o segundo maior investidor, com 6% (NETO, 2018). De acordo com esse mesmo autor

Esses investimentos entraram no Brasil sob variadas formas: empréstimos aos governos imperial e republicano, implantação de ferrovias, modernização de portos, melhoramentos urbanos, e na forma de capital constante, isto é, equipamentos para empreendimentos industriais que surgiram no fim do século XIX, agregados à economia agroexportadora. Essa questão é de suma importância uma vez que a expansão da economia cafeeira foi, ao mesmo tempo, produtora dessa modernização (*Ibidem*, p. 194).

No entanto, nem sempre essa relação se mostrou em sintonia rumo ao desenvolvimento, encontrando percalços que levaram a crises, como a do encilhamento nos anos 1890, que mostrou a fragilidade da relação entre café e industrialização. A primeira fragilidade é a da defesa do *laissez-faire* por partes das elites liberais agrárias que entoavam a linguagem das vantagens comparativas, já que o pós-crise do encilhamento mostrou que a manutenção do modelo agrário-exportador dependeria da intervenção do Estado no mercado com o objetivo de forçar a alta nos preços e uma redução na produção do café para conter a superprodução. A segunda é que essa dependência da indústria ao café só teria fim com investimentos diretos na indústria de base para a produção de bens de capital. Durante as duas primeiras décadas do século XX, algumas indústrias de base foram instaladas, mas a dinâmica industrial permaneceu, ainda, articulada à economia cafeeira pelo menos até o fim da década de 1930. Nas palavras de Cepêda (2010), essa condição dos industriais pode ser caracterizada devido “a condição incipiente da indústria nacional e sua fraca consciência política de se compreender como portadora de um interesse próprio, capaz de disputar a direção do Estado e a hegemonia política e social” (CEPÊDA, 2010, p. 122). E pela sua condição secundária, de beneficiária da economia cafeeira, a indústria colocou-se sempre em defesa dos mecanismos de proteção do café.

A intervenção do Estado na proteção do café teve seu auge em um acordo que foi chamado de *Convênio de Taubaté* (1906), em que fora firmado um acordo entre o governo

Federal e os governadores dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais<sup>53</sup> para a proteção do café, que contava com grandes safras, o que por sua vez implicava na perda de renda dos seus produtores. A política de valorização do café, embora importante para assegurar a alta artificial dos preços do produto, não conseguiu, entretanto, evitar a superprodução, que, nas análises de Celso Furtado ([1959], 2005) teve como consequência o desequilíbrio entre a oferta e a demanda, impactando de maneira irreversível o preço do café. A defesa desse setor por parte do Estado e com o apoio da indústria e do comércio se dá pela razão que com a queda da dinâmica econômica desse produto, haveria uma reação em cadeia, que culminaria no impacto direto a todos os demais setores da economia por ser seu eixo de sustentação. Duas das medidas adotadas no Convênio, conforme Celso Furtado ([1959], 2005), é a intervenção do Estado para comprar o excedente da produção de um lado, visando restaurar o equilíbrio entre oferta e procura, e por outro lado desencorajar a expansão da produção como tentativa de solucionar o problema a longo prazo<sup>54</sup>, sendo que neste último a tarefa não obteve sucesso, já que para desencorajar a inversão de capital em mais produção era necessário oferecer aos empresários outras atividades lucrativas para a aplicação de seus recursos, o que não ocorreu. E outro fator se dava pela razão que mantendo os preços elevados com a intervenção do Estado para a valorização do produto, os lucros mantinham-se elevados, logo, seria mais racional continuar a investir no mesmo produto, fato que pressionava cada vez mais a oferta, algo se que se tornaria insustentável a longo prazo.

O que a política de proteção ao café, ao invocar o Estado, promoveu, na realidade, foi algo próximo ao que afirmam Marx e Engels (2010, [1848], p. 45), que “assemelha-se ao feiticeiro que já não pode mais controlar os poderes infernais que invocou”. A brecha foi aberta pela crise da economia cafeeira e a aliança começa a se desvencilhar. O pêndulo começa a se inclinar em direção a um projeto industrial que, a partir da década de 1920, lideranças do setor começam a adquirir maior consciência de sua importância, principalmente quando o sistema de divisão internacional do trabalho aponta sinais de desgastes por, ao contrário do que defendia seus adeptos, promover a distribuição dos frutos tecnológicos, entregou desigualdade e desequilíbrio no balanço de pagamentos. Um desses líderes era Roberto Simonsen, cujas

---

<sup>53</sup> Os governadores eram Jorge Tibiriçá, Nilo Peçanha e Francisco Sales, respectivamente. O presidente do país, à época, era Rodrigues Alves, que não assinou, contudo, o documento, que foi assinado pelo seu sucessor, Afonso Alves.

<sup>54</sup> Para realizar a compra do excedente o Estado precisou fazer empréstimos estrangeiros, e o pagamento deles seria realizado por meio do aumento de um imposto em ouro a cada saca de café exportada.

reflexões se mostravam consistentes sobre a visão de conjunto do país e que exerceu forte influência sobre o pensamento de Celso Furtado (CEPÊDA, 2004; 2010). Assim como a crise do *laissez-faire* em 1929 abriu as cancelas de atuação do Estado e de questionamentos profundos à ideologia liberal – que conforme apontou-se em tópico anterior, já vinha sofrendo duras críticas antes mesmo da Grande Depressão – a crise da economia cafeeira também abriu margem de ação à atuação do Estado. Entretanto, a brecha aberta para a industrialização não foi resultado da atuação do Estado como *primum móbile*, conforme o próprio Furtado, em *Análise do Modelo Brasileiro* (1972)

Seria um equívoco imaginar que esta derivou seu impulso principal da ação do Estado. O impulso principal originou-se nas próprias forças econômicas, como decorrência das tensões criadas pela crise do comércio exterior. Na verdade, a ação do Estado foi em grande parte uma resposta a essas tensões, mas o resultado favoreceu o processo de industrialização (FURTADO, 1972, p. 23).

Ao adquirir maior autonomia a partir da desvinculação com o café, a expansão da industrialização e a criação de associações de interesses, como a CIESP em 1928, colocou no debate novas agendas, entre elas o rompimento da herança colonial, que colocava o país em condição de atraso frente a outras economias. Mais do que o aspecto econômico, as pautas se ampliaram para a ideia de modernidade, o que implicava em produzir novas formas de sociabilidade, acompanhadas da urbanização crescente. Esse processo, no entanto, não ocorreu aos moldes de uma revolução burguesa ou de ruptura com o Estado, ao contrário, originava-se pelo giro do foco e da função de proteção econômica assumido pelo Estado, pautado na defesa do interesse nacional e sistêmico, que foi do café para a indústria, nascendo “[...] subterraneamente, pela apropriação e torção de sentido da mais importante estratégia de sobrevivência econômica do café em tempos de crise” (CEPÊDA, 2010, p. 124). É marca da formação histórica brasileira, em momentos cruciais, a realização de pactos entre elites, arranjos pelo alto e sem rupturas políticas efetivas.

O processo de derrocada da Primeira República e de seu liberalismo “fora de lugar” acontece simultaneamente à crise do café, já que o seu ultraliberalismo oligárquico estava na



força que este conferia aos grupos dominantes<sup>55</sup>. Sérgio Silva (1976), sobre essa questão, pontua que

(...) as relações entre o comércio exterior e a economia cafeeira, de um lado, e a indústria nascente, de outro, implicam, ao mesmo tempo, a unidade e a contradição. A unidade está no fato de que o desenvolvimento capitalista baseado na expansão cafeeira provoca o nascimento e um certo desenvolvimento da indústria; a contradição, nos limites impostos ao desenvolvimento da indústria pela própria posição dominante da economia cafeeira na acumulação de capital (SILVA, 1976, p. 103).

O ponto de inflexão dessa crise ocorre no ano de 1930, quando ocorre uma mudança brusca, profunda e significativa para os anos subsequentes na condução do Estado brasileiro, de afastamento dos valores liberais que sustentavam a vocação agrária, para um modelo mais intervencionista e de planejamento na defesa da industrialização.

De 1930 a 1945, alterações na estrutura do aparato administrativo foram fundamentais para a experiência do planejamento no período da Segunda República, com uma convergência de âmbito nacional e internacional. É preciso investigar como foi construído um ambiente que antes era fundamentalmente amparado no liberalismo de contorno clássico e que passa a ser, agora, fundamentado em outra ideia, justamente contrária, a de direcionamento estatal da economia como um todo, que começa a dominar.

Essa virada econômica que ganhou força na Era Vargas (1930-1945) encontra seu fundamento político-institucional na conformação do início de um Estado voltado para as bases do Desenvolvimentista.<sup>56</sup> Neste momento, o Brasil passou por fundamentais mudanças em suas bases sociopolíticas, que vinham ocorrendo desde o início do século XX, conforme destacado no tópico anterior, e que tiveram talvez como face mais perceptível a estruturação de um corpo burocrático profissionalizado e amparado no sistemas de recrutamento que tem no mérito o ponto central.<sup>57</sup> Em outros termos, pode-se dizer que surgiu uma forma de administração

---

<sup>55</sup> "Assim a crise do café seria também a crise do poder central e a abertura do processo de transformação do Estado nacional" (CEPÊDA, 2010, p. 21)

<sup>56</sup> De acordo com Bielschowsky [1988] (2004), pode-se definir desenvolvimentismo a partir de alguns pontos fundamentais, a saber: a) industrialização como via de superação da pobreza; b) recusa às forças espontâneas do mercado; c) utilização do planejamento; d) Estado como investidor.

<sup>57</sup> Data do governo Vargas a primeira grande reforma administrativa do Estado brasileiro, com a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público). A criação do DASP foi um marco decisivo na trajetória de modernização e profissionalização da burocracia do Estado brasileiro. De fato, a reforma administrativa conduzida por Vargas teve neste órgão sua expressão mais bem definida. Afinal, criou-se uma estrutura voltada justamente para a coordenação do processo de criação de outras várias estruturas burocráticas (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018)

racional e com orientação para um projeto de modernização socioeconômica. De acordo com Sônia Draibe (1985), “O novo Estado que emergiu em 1930 (...) fez-se, sem dúvidas, sob fortes impulsos de burocratização e racionalização, consubstanciados na modernização dos aparelhos controlados pelo Executivo Federal” (DRAIBE, 2004 [1985], p. 56). Consolidaram-se, dessa forma, novas modalidades de relação entre grupos sociais e agentes do Estado.

As consequências imediatas desse processo foi o fortalecimento da autonomia estatal em detrimento da perda de força das velhas oligarquias. Nas palavras de Wanderley. Guilherme dos Santos (2006),

[...] o rompimento com a prática política oligárquica assinala o início da complexa trajetória da política modernizante, no Brasil, empenhada que estava a parcela da elite recém-chegada ao poder em reorganizar de alto a baixo o Estado, inaugurar pontes diversificadas com a sociedade e deixar definitivamente para trás as competições políticas cujos vencedores eram antecipadamente conhecidos. (SANTOS, 2006, p. 21).

Resultado de conflitos gestados no bojo de divergências dentro das próprias oligarquias, o governo de Vargas conseguiu reunir o necessário poder político para superar as múltiplas forças que atuavam contra a integração nacional, muitas vezes priorizando interesses regionais e setoriais em detrimento de um autêntico projeto de desenvolvimento nacional. De maneira gradual, ele estabeleceu as bases para um Estado fortificado que pudesse orientar o processo de industrialização, formando uma aliança que, mesmo diante de divergências e conflitos, uniu empresários do setor industrial e a burocracia estatal. De acordo com a visão proposta por Bresser-Pereira (2007), essa conjuntura deu origem a uma nova configuração histórica do Estado e de sua administração, substituindo a antiga ordem oligárquica. Essa nova abordagem abandonou a predominância do patriarcalismo nas relações sociais e econômicas internas, assim como o patrimonialismo que caracterizava a esfera da burocracia estatal.

Para o mesmo autor, “a burocracia de Estado moderna (...) que já estava surgindo no final do século XIX, só ganha força política nos agitados anos 1920” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 13), mas sabe-se que foi a partir dos anos 1930 e a derrocada do Estado Oligárquico e o início de um Estado guiado pelo nacional-desenvolvimentismo que a construção de uma burocracia moderna foi colocada no centro da questão. De fato, a “Era Vargas” marcou uma mudança significativa de natureza político-institucional com o sistema oligárquico vigente até então que permitiu a emergência e o constante aperfeiçoamento do modelo desenvolvimentista então inaugurado.

Essas mudanças ganham ainda mais relevância ao considerarmos os desafios estruturais significativos que o novo governo tinha diante de si. Concomitantemente, conforme apontado por Wanderley G. Dos Santos (2006), Vargas teve que lidar com três "crises" que em nações que já estavam mais avançadas em termos de desenvolvimento haviam sido superadas após um longo período: a crise de unificação nacional, a crise de engajamento político e a crise de equidade na distribuição de riqueza. De fato, em diversos outros casos,

[...] o embate foi sequencial. Pela ordem, superaram a crise de identidade, a de participação depois e, por fim a de redistribuição. Imagina-se que, não obstante a grande diferença de natureza entre elas, a experiência da superação de cada uma tenha ajudado na pedagogia do tratamento das demais. [...] Ao contrário, aos países subdesenvolvidos que rompem a rotina oligárquica e dão início de forma irreversível à marcha para o desenvolvimento, os obstáculos não se apresentam em sucessão, mas em coligação. [...] Não era outro o cenário brasileiro ao início da década de 1930 (SANTOS, 2006, p. 19).

O Estado brasileiro adquiriu maior grau de autonomia, tanto dos centros internacionais quanto das oligarquias locais e pode, a partir disso, liderar o processo de industrialização. Draibe (2004) pontua que “a centralização política pós-30 (...) organiza em bases novas o ‘interesse geral’ e a dominação social” (DRAIBE, 2004 [1985], p. 55). Celso Furtado, em *A Pré-Revolução Brasileira* (1962), afirma que o “centro de decisão econômica”, até então concentrado no exterior pelos centros controladores do comércio e das finanças internacionais, passou a se situar internamente. Por exemplo, diante da crise cafeeira, o governo de Vargas se viu confrontado com o problema do seu financiamento. Durante a Primeira República, como mencionado anteriormente, foram empregadas estratégias eficazes no Convênio de Taubaté para proteger os preços do café, frequentemente apoiadas por empréstimos internacionais. Contudo, quando Vargas assumiu o governo, ele se deparou com uma crise global que impossibilitou essa abordagem. Sendo assim, ele teve que recorrer à expansão do crédito interno para adquirir parte do excesso de café gerado pela superprodução cafeeira. Ao fazer isso, conseguiu assegurar um certo nível de renda nominal (FONSECA, 2003; FURTADO, 2005 [1959]). Essa situação acabou criando as circunstâncias para uma nova fase em que o mercado interno passou a ter um papel mais predominante em relação ao setor externo na

condução da economia brasileira. Isso levou a um crescimento mais rápido da indústria e a um aumento em sua participação relativa na estrutura produtiva nacional.<sup>58</sup>

No entanto, é importante ressaltar que a nova era sob a liderança de Vargas não deve ser considerada como uma "ruptura drástica" com a política oligárquica que prevalecia. Em vez disso, representou uma tentativa de construir um novo eixo de poder que procurava ampliar a influência de outras oligarquias, frequentemente referidas como de "segunda grandeza" dentro do cenário federalista da época (FERREIRA; PINTO, 2018 [2003]). Com efeito, a industrialização e o aumento do ritmo de crescimento econômico, que foram impulsionados durante o governo de Vargas, conferiram à Revolução de 30 uma importância que talvez não pudesse ser plenamente compreendida se apenas considerássemos as propostas e os protagonistas do movimento que assumiu o controle naquela época (FONSECA, 1989; FERREIRA; PINTO, 2018 [2003]).<sup>59</sup>

As intenções delineadas na agenda da Aliança Liberal<sup>60</sup> não progrediram significativamente em questões que, na prática do governo de Getúlio Vargas, acabaram ganhando destaque dentro de seu projeto de desenvolvimento. A plataforma dessa coalizão preconizava a diversificação da economia, mas essa diversificação era principalmente direcionada ao setor primário. A questão da industrialização também era abordada, porém sem a ênfase que efetivamente veio a receber durante o período varguista: de modo geral, destacava-se a defesa da "indústria natural", do aprofundamento das leis trabalhistas nas fábricas e da siderurgia, como um gesto de consideração para com os militares (FONSECA, 1989).

Uma breve análise dos indivíduos envolvidos na Revolução de 30 revela que esta surgiu a partir de uma divisão interna nas oligarquias. Segundo Fonseca (1989), a distinção entre os

---

<sup>58</sup> Furtado (2005) e Tavares (1972) analisam que o período entre 1930 e 1955 poderia ser considerado a "fase espontânea" do processo de substituição de importações, uma vez que suas origens estariam principalmente ligadas a políticas com objetivos diferentes, como o suporte à renda proveniente do café. Sob essa perspectiva, a abordagem adotada por Vargas poderia ser vista como uma evolução das medidas de proteção do café implementadas por seus predecessores. A industrialização, por sua vez, teria surgido como um resultado não planejado dessas ações.

<sup>59</sup> Essa interpretação é uma das que eu penso ser mais recente para o debate do período. A interpretação de Ferreira e Pinto [2003] (2018) encontra-se na coleção Brasil Republicano, uma coleção que traz novas abordagens historiográficas.

<sup>60</sup> Aliança Liberal foi a denominação atribuída à coalizão das forças políticas e partidárias lideradas por Vargas durante as eleições presidenciais de 1930. Dentro dela estavam conglomerados de poder político predominantes em Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba, além de outros segmentos de oposição ao governo central provenientes de diversos estados (inclusive o Partido Democrático (PD) de São Paulo) e setores descontentes das forças militares (representados pelo movimento tenentista). Após a derrota nas eleições, esse grupo se reestruturou, adquirindo um papel mais proeminente dos tenentes, e então optou por assumir o controle por meio de uma revolta armada.

que saíram derrotados e os que alcançaram a vitória no desdobramento que levou à ascensão de Vargas não estava tanto ancorada em diferenças de classe social, mas sim em divergências ideológicas e interesses contrastantes entre os grupos oligárquicos concorrentes. Essas diferenças se manifestaram em temas como a proteção e o estímulo ao mercado interno.<sup>61</sup>

Nos primeiros anos de seu mandato, especialmente durante o período do Estado Novo, Getúlio Vargas colocou no centro de suas prioridades a modernização do país por meio da industrialização. Para esse fim, estabeleceu os fundamentos de uma nova forma de estrutura burocrática característica de um Estado orientado para o desenvolvimento. A implementação das reformas promovidas por Vargas envolveu, acima de tudo, a concentração do poder político e dos recursos econômicos. Conforme expresso por José M. Carvalho (2004)

(...) todos os reformistas estavam de acordo em um ponto: a crítica ao federalismo oligárquico. Federalismo e oligarquia eram por eles considerados irmãos gêmeos, pois era o federalismo que alimentava as oligarquias, que lhes abria amplo campo de ação e lhes fornecia os instrumentos de poder. Desenvolveu-se nos círculos reformistas a convicção de que era necessário fortalecer novamente o poder central como condição para implantar as mudanças que se faziam necessárias (CARVALHO, 2004, p. 93).

As primeiras medidas implementadas pelo governo expuseram de maneira clara suas intenções intervencionistas e de centralização. No âmbito da estruturação do sistema político nacional, é digno de nota o sistema de governança dos estados por meio das interventorias: a partir de 1930, os líderes estaduais foram substituídos por interventores, que estavam subordinados ao presidente da República e eram designados diretamente por ele. Segundo Maria do Carmo Campello de Souza, apontar uma data exata para o surgimento desse mecanismo das interventorias seria simplista, uma vez que ele poderia ser identificado até mesmo antes da década de 1930, devido às disputas entre os estados que solicitavam a intervenção do governo central. No entanto, "[...] o elemento verdadeiramente inovador que lhe confere uma natureza institucional é o fato de ter sido estabelecido como um sistema em

---

<sup>61</sup> É válido ressaltar que o tenentismo que se aliou a Vargas na tomada do poder tinha diferenças ideológicas mais marcadas em relação às oligarquias tradicionais. Eram favoráveis a um governo forte que, na linguagem positivista também adotada pelo PRR (Partido Republicano Rio Grandense), era nomeada de “ditadura republicana”: um governo que deveria “centralizar o poder, combater as oligarquias, reformar a sociedade, promover a industrialização e modernizar o país” (CARVALHO, 2004, p. 97).

todo o país, atuando como um instrumento de controle e uma extensão do poder central em cada estado" (SOUZA, 1990 [1976], p. 89).

Posteriormente, o governo também promulgou novas diretrizes com o objetivo de restringir a influência exercida pelas elites regionais nos procedimentos eleitorais, as quais detinham considerável poder. Foi estabelecido o voto secreto para resguardar os eleitores das pressões impostas pelos antigos líderes regionais, enquanto a instauração da justiça eleitoral transferiu para juízes profissionais as responsabilidades de supervisionar o registro de eleitores, o ato de votar, a apuração dos resultados e a confirmação dos candidatos eleitos (CARVALHO, 2004).

Ademais, o Código Eleitoral de 1932 ampliou a participação política e introduziu um sistema de representação baseado em classes sociais, pelo qual 40 deputados passaram a ser eleitos por representantes selecionados por sindicatos. Essa medida conferiu poder às associações de trabalhadores em detrimento do eleitorado em geral e, especialmente, das oligarquias estaduais (CARVALHO, 2004).

O esforço empreendido para consolidar o poder nas mãos do governo central resultou na ampliação das capacidades desse empreendimento. Nos primeiros anos de seu governo, Vargas se empenhou em fomentar e alargar sua habilidade de exercer regulação. A evolução desse processo não seguiu uma trajetória linear, mas, ao contrário, foi caracterizada por avanços e retrocessos, acompanhados de diversos descontentamentos que Vargas teve que enfrentar. Isso é exemplificado pela Revolta Constitucionalista de 1932, que demandou a restauração da constitucionalidade no país e a preservação do poder autônomo dos estados.

Dessa forma, em 1934, foi aprovada uma Constituição que, embora menos centralizadora do que Vargas aspirava, ainda impunha restrições à autonomia estadual. A nova constituição consagrava o princípio federativo, enquanto garantia direitos sociais e reafirmava a supremacia do Poder Legislativo. Essa Carta também se convertia em um mecanismo de contenção ao poder Executivo (PANDOLFI, 2003).

Assim, o novo sistema jurídico absorveu algumas das inovações trazidas pela ascensão de Vargas ao poder, enquanto ao mesmo tempo impunha restrições à modernização nos moldes desejados pelo governo central. Ao aproveitar a legítima insatisfação de certas parcelas da população em relação à autoridade de Vargas, grupos tradicionais que haviam sido afetados pela Revolução de 1930 e seus desdobramentos imediatos encontraram uma oportunidade para preservar ao menos parte de seu poder político. Concomitantemente, segmentos dos tenentes,

descontentes com as concessões feitas por Vargas e com a aprovação de uma Constituição menos centralizadora, romperam com o governo que haviam apoiado até então.

Movidos por objetivos diversos, os tenentes e as oligarquias ligadas à agro exportação – os primeiros buscando avançar na esfera do poder econômico, e os últimos almejando expandir sua influência política – provocaram a emergência de um fenômeno que, até então, estava latente e parcialmente encoberto pelo próprio modo de operação típico do sistema oligárquico da Primeira República. Esse fenômeno era a tensão entre um Estado que procurava ampliar suas atribuições e grau de autonomia, e uma oligarquia que resistia a renunciar a sua penetração política no interior do Estado.

A alternativa encontrada por Vargas para abordar - ainda que de forma temporária - essas tensões e outros desafios foi a imposição de um regime fechado. Em 1937, as atividades do Congresso foram interrompidas e o Estado Novo foi instaurado, perdurando até 1945. Acentuando com maior vigor a ênfase no desenvolvimento econômico por meio do crescimento industrial, da expansão das redes ferroviárias, do fortalecimento das Forças Armadas, do fomento à siderurgia e à exploração do petróleo<sup>62</sup>, Vargas executou um novo golpe na autonomia dos estados e reconduziu a centralização de recursos e autoridade para o governo central, contando com o apoio do Exército nesse empreendimento.

De fato, o presidente promoveu a metamorfose das Forças Armadas em um participante político, solidificando-as como um dos pilares de seu apoio, que contrabalançava as influências oligárquicas. Ele constantemente buscou alinhar seus interesses com os objetivos da corporação militar<sup>63</sup> (CARVALHO, 2005).

Este sistema adotou uma forma de autoritarismo consideravelmente intensificado, visto que eliminou os antigos mecanismos de participação: "era uma reorganização por meio do Estado e das Forças Armadas do antigo sistema de dominação [do período 1930-37], porém sem expandir a participação política, ou seja, sem promover a democratização. Isso se insere em um capítulo da modernização conservadora" (CARVALHO, 2005, p. 110). Efetivamente, os protestos políticos foram proibidos, o governo passou a legislar através de decretos, a

---

<sup>62</sup> Fabrícia Carla Viviani (2013), analisa, em sua tese, os discursos de Vargas em *A Nova Política do Brasil*

<sup>63</sup> Na prática, isso representou uma ampliação do que já estava em curso desde 1930, com o apoio dos tenentes. Nesse contexto, basta observar que, dos 87 interventores nomeados por Vargas durante o Governo Provisório, 40 eram militares; apenas três estados não tiveram governadores militares. Além disso, o aumento gradual da influência dos militares no governo varguista também se evidenciava em comissões técnicas como a Comissão Nacional de Siderurgia (estabelecida em 1931 pelo ministro da Guerra) e no próprio Conselho Federal de Comércio Exterior (CARVALHO, 2005).

censura passou a supervisionar a imprensa e inúmeros oponentes políticos do regime foram detidos. De forma paradoxal, o mesmo governo que impôs essas restrições aos direitos civis também concedeu uma série de direitos sociais e trabalhistas em meio aos seus esforços para reorganizar o sistema econômico capitalista no Brasil (FONSECA, 1989).

Empregando o discurso em favor da substituição da política e dos conflitos sociais pela administração e pela colaboração entre trabalhadores e empregadores, sob a supervisão do Estado, o governo estabeleceu uma estrutura de instituições e espaços de mediação que resultaram em um maior equilíbrio e atenuaram a histórica disparidade de poder entre os trabalhadores e os empregadores<sup>64</sup>. Adicionalmente, durante o período do Estado Novo, ocorreram avanços como o aprimoramento do sistema judiciário trabalhista, a instituição do imposto sindical em 1940, a implementação do salário-mínimo em 1941 e a criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943.

Gradualmente, apesar das resistências diante da crescente interferência estatal nas questões sociais, o governo federal conseguiu atrair os grupos industriais emergentes que estavam ganhando influência à medida que a industrialização desabrochava nesse período. De fato, o boicote à legislação trabalhista foi perdendo ímpeto ao longo da década de 1930, enquanto a nova classe industrial demonstrou uma maior disposição para aceitar a intervenção estatal na economia, reconhecendo a necessidade de cooperação para promover o desenvolvimento do setor manufatureiro. Essas medidas permitiram a Vargas reestruturar o poder de acordo com suas aspirações e continuar a empreitada de institucionalização e diversificação organizacional de uma burocracia estatal robusta, capaz de forjar conexões com o setor produtivo por meio de conselhos técnicos e espaços de colaboração.

---

<sup>64</sup> Este novo sistema institucional para a resolução de disputas trabalhistas foi delineado sob a égide do corporativismo. Foi estabelecida a unicidade sindical e o Estado intensificou sua supervisão sobre a organização dos sindicatos, empregando medidas como a predefinição das categorias econômicas e profissionais autorizadas a formar sindicatos, a exigência de uma carta de reconhecimento emitida pelo Ministério do Trabalho para conferir legalidade a um sindicato, a necessidade de aprovação pelo Ministério dos orçamentos e resoluções das assembleias sindicais, além da possibilidade de intervenção nos sindicatos sempre que o ministro julgasse oportuno. Como destacado por Carvalho (2004, p. 118), o movimento operário se deparou com um dilema: "liberdade desprotegida ou proteção sem liberdade". O ponto fulcral era a desproporção de forças entre a classe trabalhadora e os empregadores. Em situações em que essa disparidade era menor, como no Rio de Janeiro e em São Paulo, os custos do liberalismo eram reduzidos e os benefícios do protecionismo eram mais pronunciados, enquanto o inverso ocorria em locais onde o movimento operário era menos robusto. Em todo caso, as respostas desfavoráveis do empresariado diante da ampliação da legislação social na década de 1930, assim como sua defesa do liberalismo em questões trabalhistas, exemplificam o aumento do poder relativo dos trabalhadores, um fenômeno que se solidificou com a intervenção estatal mais ativa em favor dos trabalhadores sindicalizados.



Na prática, durante o período do Estado Novo, houve uma notável intensificação na implementação de políticas voltadas para a criação de diversos órgãos, conselhos e institutos. Ao longo desse intervalo, várias instituições foram estabelecidas. Em 1938, surgiram entidades como o Conselho Nacional do Petróleo, o Instituto Nacional do Mate, o Colégio Brasileiro do Ar e o renomado Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O subsequente ano de 1939 testemunhou a criação do Conselho de Águas e Energia Elétrica.

Em um ritmo contínuo, o ano de 1940 foi marcado pelo estabelecimento da Comissão de Defesa Nacional e do Instituto Nacional do Sal. A tendência de criação de instituições proeminentes continuou em 1941, quando nasceram o Instituto Nacional do Pinho, a Comissão de Combustíveis e Lubrificantes e o Conselho Nacional de Ferrovias. O ano subsequente, 1942, foi notável pelo estabelecimento do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

O cenário de implementações progressivas prosseguiu em 1943 com a criação da Coordenação de Mobilização Econômica, a Fundação Brasil Central, o Serviço Social da Indústria (SESI) e o Plano Nacional de Obras e Equipamentos. Ainda no mesmo ano, o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial entrou em ação, desempenhando um papel crucial na proposição do Plano Rodoviário Nacional. Adicionalmente, o Serviço Nacional do Trigo e a Comissão de Planejamento Econômico surgiram em 1944.

O progresso não cessou, e o ano de 1945 trouxe o estabelecimento do Departamento de Estradas de Rodagem (DAER) e do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS). Esses desenvolvimentos institucionais, documentados por Ianni ([1971] (2009)), Fonseca (2003) e Santos (2006), ilustram claramente a intensificação e diversificação das políticas de criação de órgãos, conselhos e institutos durante o período do Estado Novo.

A maioria dos órgãos mencionados desempenhou um papel de natureza regulatória ou de coordenação entre o Estado e os agentes privados, visando concretizar as ambições de desenvolvimento características desse período. Além disso, vale ressaltar que também ocorreram ações que não se limitaram apenas à regulação das atividades econômicas, mas buscaram promover a intervenção direta do Estado na esfera produtiva, especialmente em setores estratégicos.

Nesse contexto, surgiram iniciativas no âmbito do Estado Novo, como o Plano de Obras Públicas e de Defesa Nacional – complementando o previamente estabelecido Plano Nacional de Viação – em 1939. Também merecem destaque a criação da Fábrica Nacional de Motores e a instituição do Plano Siderúrgico Nacional, juntamente com sua comissão executiva, em 1940.

Posteriormente, no decorrer desse período, testemunhamos a formação da Companhia Siderúrgica Nacional em 1941, a Companhia do Vale do Rio Doce em 1942 e a Companhia Nacional de Álcalis, bem como a Companhia Ferro e Aço de Vitória, ambas em 1943.

Paralelamente, o governo de Vargas também iniciou uma incipiente expansão do sistema bancário estatal. Isso resultou na criação da Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil em 1941, seguida pela criação do Banco da Amazônia e do Banco de Crédito da Borracha em 1942. Além disso, a Comissão de Financiamento da Produção foi estabelecida em 1943, como parte desse esforço (IANNI, [1971] (2009) FONSECA, 2003; SANTOS, W.G., 2006).

Mais notavelmente, o ano de 1945 viu a fundação do Fundo Ferroviário e a criação da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), esta última assumindo a responsabilidade pela formulação das diretrizes da política monetária executada pelo Banco do Brasil.

Ao longo do período que abrange os anos de 1930 a 1945, assistimos à fundação de um total de 56 agências estatais, englobando empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações (LIMA JUNIOR, 1998). Esse amplo empreendimento de expansão do Estado exigiu simultaneamente o desenvolvimento profissional dos operadores que atuaram dentro dessa estrutura complexa e diversificada que foi gradualmente estabelecida.

Em suma, todas essas iniciativas convergiram para a configuração de um Estado preparado, conforme observado por Ianni [1971] (2009), para assumir funções econômicas mais complexas e proativas.

Todos esses conselhos, somados aos dois protagonistas mais notáveis desse período – o Conselho de Economia Nacional, a Coordenação da Mobilização Econômica e o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial – constituem pilares essenciais da nova fase que se delineava no cenário estatal brasileiro. Eles estabeleceriam a plataforma para uma discussão mais aprofundada acerca de planejamento e industrialização no Brasil. Desde então, essa convicção já estava amplamente disseminada entre políticos, empresários e parte da intelectualidade brasileira, como demonstrado pelo I Congresso Brasileiro de Economia, realizado em 1943 (FREITAS JR, 2018).

No contexto em que se inseriam, tornava-se cada vez mais evidente que a industrialização no país precisava ser fortemente conduzida pelo Estado, o que refletia uma compreensão compartilhada. Era uma noção que ganhava ainda mais solidez à medida que a já

iniciada industrialização demandava uma intensificação por meio de políticas específicas para esse propósito.

Após o término da Segunda Guerra Mundial, a derrota dos regimes totalitários e os desafios enfrentados pela ditadura do Estado Novo varguista resultaram em obstáculos à sua continuidade. Internamente, pressionada por diversos grupos, especialmente os setores militares, ocorreu a deposição de Vargas e a convocação de novas eleições. Foi nesse período que o debate em torno do nacional-desenvolvimentismo ganhou maior intensidade, mesmo que tenha havido certa descontinuidade durante o governo de Dutra (1946-1950). Isso se deveu, em grande parte, à contribuição de intelectuais engajados na discussão e à entrada de novos atores no cenário político brasileiro. Paralelamente, as ideias da CEPAL começaram a circular entre os governos, encontrando eco especialmente no retorno de Getúlio Vargas ao poder em 1951.

No tópico subsequente, exploraremos a identidade desses novos atores, examinaremos os debates que moldaram o desenvolvimentismo e analisaremos as implicações das ideias que já estavam sendo moldadas, sobretudo no seio do empresariado industrial, tendo como figura central Roberto Simonsen.

## **2.2 Nacional desenvolvimentismo no interregno democrático (1946-1964)**

A nova fase da política brasileira, com base em uma democracia liberal, que se inicia em 1946 termina em 1964 com a intervenção militar. Um período curto, mas extremamente rico na política e economia com a inserção de novos atores e ideologias no debate público nacional. A maior participação das massas eleitoralmente terminou por resultar em diversas lutas sociais e em projetos políticos para o país. Contudo, apesar de ser um momento de grande ascensão das mobilizações sociais, tal período foi, na historiografia, caracterizado de forma pejorativa por intelectuais e políticos, como de *república populista*.<sup>65</sup>

A utilização do termo populismo foi adotada, também, por grupos conservadores, na busca por desqualificar esse momento histórico, suas lutas populares e os movimentos sociais que ganhavam corpo, apontando que a forma de se fazer política dos governantes da época era baseada em apelos carismáticos a partir da manipulação das massas. Essa interpretação

---

<sup>65</sup> Os intelectuais que contribuíram para essa interpretação são Francisco Weffort, Leôncio Martins Rodrigues, Octavio Ianni, Francisco de Oliveira, entre outros.

contribuiu, de alguma maneira, para o próprio governo militar inaugurado em 1964 e que teve difusão para além dos espaços acadêmicos dos debates historiográficos e políticos.

convém observar que se trata de um conceito com um dos mais altos graus de compartilhamento, plasticidade e solidificação, não apenas no espaço acadêmico da história e das ciências sociais, como transcendendo este espaço e marcando o que poderia ser chamado uma cultura política nacional. Ou seja, o exame da categoria exige o reconhecimento da ocorrência de seu deslizamento de uma retórica sociológica erudita para uma retórica política popular, presente nos meios de comunicação de massa e no senso comum da população (GOMES, 1996, p. 2)

Longe aqui de compartilhar essa perspectiva, esta dissertação coaduna com as produções historiográficas recentes, abertas desde os anos 1980, com os trabalhos de Ângela de Castro Gomes (1998), Gomes e D'Araújo (1989) e Jorge Ferreira (2005).

Queremos destacar que o período sobre o qual nos debruçamos exige, de partida, o enfrentamento de uma primeira e grande “tese equivocada”, que se evidencia na sua própria designação/ interpretação de “república populista”. Aliás, como outras na América Latina, já que essa nomenclatura, no caso do Brasil, começa a emergir na década de 1950, principalmente na imprensa, para se espalhar nos meios políticos e intelectuais, a partir dos anos 1960, mais precisamente após o golpe civil-militar de 1964. Portanto, é necessário desnaturalizar tal designação, explicitando que sua utilização obscurece todo o complexo processo de sua própria construção através do tempo, bem como o da falta de perspectiva crítica embutida em seu uso (GOMES; FERREIRA, 2018, p. 254).

A República inaugurada em 1946 era uma democracia representativa em consolidação quando foi abruptamente solapada por forças militares<sup>66</sup>. Consolidação de seu sistema partidário, de sua sociedade de classes e do seu projeto de industrialização e as primeiras formulações nacionais de planos de desenvolvimento, como o SALTE (1948), METAS (1955) e TRIENAL (1963), com intensos debates de diferentes matizes ideológicas: trabalhistas, desenvolvimentistas, liberais, nacionalistas. Este tópico visa trazer à tona as características desse período, seus principais debates, governos e o projeto nacional-desenvolvimentista. É

---

<sup>66</sup> Além dos autores já citados que procuram apontar para o período 1946-64 para além dos estereótipos de “democracia populista”, Antônio Lavareda (1991) e Fernando Limongi (2015) mostram em seus trabalhos que o período também pode ser caracterizado como de forte competitividade na arena eleitoral e partidária, contrapondo, dessa forma, a tese de Maria do Carmo Campello de Souza (1977) de que o sistema partidário inaugurado em 1946 já nasce enfraquecido.

neste contexto de transformações profundas e complexas que Celso Furtado se insere, como autor (atividade intelectual) e ator (*policy-maker*).

Ao fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, e a derrota das ditaduras nazi-fascistas, a ditadura varguista do Estado Novo iniciada em 1937 caía em descrédito e aumentava a força da oposição para a sua derrubada. Somava-se a isso o fato de o Brasil ter lutado na guerra ao lado dos aliados contra os regimes totalitários, tornando-se insustentável continuar seu regime em um contexto internacional de ascensão de regimes liberais democrático (SOUZA, 1990), que estará presente no Brasil na Constituição de 1946, e trouxe novidades para os brasileiros, entre elas seus direitos políticos e sociais reconhecidos. Outra mudança de monta foi no sistema partidário, que passou a ser organizado obrigatoriamente de forma nacional, com eleições periódicas e surgindo pela primeira vez na história brasileira “partidos políticos nacionais com programas ideológicos definidos e identificados com o eleitorado”, não mais os meros “instrumentos das elites” que eram os partidos do Império ou da Primeira República (FERREIRA, 2016, p. 12)

Os anos 1940, 1950 e 1960 intensificam a sociedade brasileira por uma questão que já vinha provocando reflexões desde o século XIX: a busca da modernidade (LAHUERTA, 2014). Essa busca provocou o surgimento de um paradigma de interpretação da sociedade totalmente novo, que congregou parcelas significativas da sociedade, como sindicalistas, industriais, militares, políticos e intelectuais em torno de um projeto de desenvolvimento econômico, cuja finalidade era a industrialização com forte anseio nacionalista: o nacional-desenvolvimentismo, que se torna a ideologia dominante neste período. Essa perspectiva de interpretação do Brasil identificou que seu atraso nacional tinha raízes no passado colonial, e que para romper com esse ciclo era preciso induzir, de maneira artificial, a industrialização, sinônimo de progresso e modernização. De acordo com Bielschowsky ([1988] 2004), desenvolvimentismo pode ser definido como a “ideologia de transformação” que, no período que se segue ao fim da Segunda Guerra Mundial, torna-se hegemônica no Brasil, enquanto defesa de um projeto de industrialização planejada pelo Estado:

Entendemos por desenvolvimentismo, neste trabalho, a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais: a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas do mercado; por isso, é necessário que o Estado a

planeje; c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 7)

Após a Revolução de 1930, o Brasil passou por um período de transformações significativas em relação ao amadurecimento e fortalecimento das estruturas do Estado e das ideias desenvolvimentistas que assumiram a hegemonias nas décadas seguintes. "No período 1930-45, o que ocorria era, principalmente, uma primeira e limitada tomada de consciência da problemática da industrialização por parte de uma nova elite técnica, civil e militar [...]" (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 250). No entanto, foi durante o período democrático compreendido entre 1945 e 1964 que o ideal de progresso através do desenvolvimento atingiu sua forma mais completa, especialmente entre os anos de meados da década de 1950. O núcleo central desse ideal residia na adesão de figuras políticas e intelectuais. Ainda que suas opiniões sobre a extensão exata da participação do Estado, do investimento estrangeiro e do papel do planejamento não fossem uniformes, convergiam na crença de que a industrialização representava o elemento crucial para o avanço econômico e político da nação.<sup>67</sup>.

A configuração de sua proposta deriva da interseção de três elementos primordiais: o contexto histórico de sua origem, o apoio social que a sustentou e o conjunto de ideias e teorias que a fundamentaram. Além de outra característica *sui generis*: Originou-se em nações localizadas na periferia do sistema capitalista, na sua maioria antigas colônias que ocupavam a posição de fornecedores de matérias-primas no contexto do comércio global.

No entanto, esse debate não pode ser colocado apenas em termos econômicos, mas também na sua dimensão política, essência do próprio debate da economia. A esse respeito, Cepêda afirma

De maneira geral, pode-se definir desenvolvimentismo como um projeto de transformação social profunda, operada *politicamente* de maneira racional e *orientada pelo Estado*, vinculando economia e avanço social. Se essa definição estiver correta, o desenvolvimentismo nasce de uma constatação de deficiência estrutural e crônica como base lógica de intervenção com objetivo de transformação. Portanto, é mais que desenvolvimento: *é mudança social sistêmica, orientada e sustentada politicamente*. O desenvolvimentismo,

---

<sup>67</sup> Bielschowsky destaca cinco correntes ideológicas que disputavam o debate em torno do nacional-desenvolvimento: desenvolvimentistas do setor público nacionalista, setor público não nacionalista, do setor privado, os (neo)liberais e os socialistas.

percebido como projeto, é produto de um momento datado e de uma conjuntura específica, mas mesmo nessa modalidade foi capaz de produzir um arranjo teórico e político capaz de ser atualizado e realinhado em outras situações históricas (CEPÊDA, 2012, p. 79, *grifos nossos*).

Ao trazer a dimensão política para o debate, é colocado um conjunto de atores que não só o Estado, mas sua burocracia, seus intelectuais, ou, para usar o conceito mannheiniano, a *intelligentsia*<sup>68</sup>. O pensamento liberal, que conforme apontou-se no capítulo anterior, fora hegemônico até 1930, com todas as suas características de aclimação e talvez distorções (cf. Bosi, 1992; Schwartz, 1977) opunha-se radicalmente a essa postura, sob o pretexto da vocação agrária brasileira e que a industrialização promovida de maneira artificial não seria capaz de competir com os países desenvolvidos. Já os teóricos desenvolvimentistas, por outro lado, inspirados nas elaborações da CEPAL, foram desenvolvendo teorias e conceitos de envergadura capazes de contestar a teoria das vantagens comparativas e sustentar a ideologia industrialização na sociedade brasileira.

Os pensadores adeptos do desenvolvimentismo progressivamente formularam um conjunto de conceitos e teorias destinados a questionar a Teoria das Vantagens Comparativas, fornecendo assim apoio ideológico aos empenhos de industrialização no Brasil. Uma ideia geral compartilhada entre esses intelectuais era a identificação de obstáculos ao avanço industrial, conhecidos como pontos de estrangulamento, dentro de seu pensamento<sup>69</sup>. A constatação era de que “a via da industrialização não surge ou não se conclui, em grande medida como resultado da posição desigual das economias mais e menos avançadas no circuito das trocas internacionais” (CEPÊDA, 2012, p. 80). Assim, a situação de atraso constatada tanto no Brasil quanto em outros países latino-americanos foi concebida e interpretada como um estágio incompleto do sistema capitalista, manifestando-se como subdesenvolvimento. A única abordagem para superar essa lacuna residia na esfera política. Este aspecto é vital no âmbito deste debate: enquanto o ponto de partida estava ancorado em fatores econômicos, o desfecho

---

<sup>68</sup> Grupo social específico, ou seja, conjunto de intelectuais e técnicos de um país com acesso a um conhecimento amplo.

<sup>69</sup> De acordo com Celso Lafer (1987) “O conceito de *ponto de estrangulamento*, isto é, a percepção de que existiam certas áreas de demanda insatisfeitas que estrangulava a economia justificou basicamente o planejamento de setores de *energia, transportes e alimentação* (LAFER, 1987, p. 35, *grifos do autor*).

ocorria no âmbito político, onde o Estado desempenhava um papel crucial ao induzir artificialmente a industrialização por meio de incentivos e proteção contra a competição global.

A possibilidade do desenvolvimento, econômico e social, depende de um projeto artificial que pense e oriente o mundo da produção. Muito longe do modelo de vícios privados, benefícios públicos, no qual o progresso social é efeito da ação econômica, o planejamento para o desenvolvimento – desenvolvimentismo – inverte o vetor colocando a vontade social como origem da dinâmica do progresso. O projeto desenvolvimentista apoia-se em uma expectativa de mudança de trajetória, *path dependency*, em uma perspectiva de alteração do passado (atraso) e construção de futuro (progresso, autonomia, soberania e nação) (CEPÊDA, 2012, p. 81).

Além da dimensão econômica e política do desenvolvimentismo, aponta-se também outro elemento necessário para compreender esse projeto e que dá nome ao título do tópico: o nacionalista. O nacionalismo foi ganhando novos contornos no Brasil a partir da década de 1930 com as transformações histórico-sociais desse contexto que foram apontadas no capítulo precedente. Esses novos contornos estavam vinculados ao rompimento do paradigma liberal e do surgimento da ideologia desenvolvimentista. Mas sua força maior será expressa nos anos 1950 e início dos anos 1960, principalmente nos governos Vargas (1951-1954), Kubitschek (1955-1960) e João Goulart (1961-1964), sendo neste último governo o esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista.

Lucília Delgado, em *Nacionalismo como projeto de nação* (2007) aponta para dois tipos de manifestação do nacionalismo nesse recorte temporal: o primeiro relativo ao governo Vargas (1930-45), cuja marca principal foi o forte controle do Estado, por discursos e ações do Poder Executivo. Entretanto, esse nacionalismo foi proliferando cada vez mais pela sociedade<sup>70</sup> e ganhou corpo e projeção durante a década de 1950. No segundo momento, (1951-1964), o nacionalismo foi incentivado devido a diversos acontecimentos e lutas do período, como a campanha pelo monopólio estatal do petróleo, sob o lema *O Petróleo é Nosso*, na busca por garantir o desenvolvimento econômico e a soberania nacional. Essa expressão do nacionalismo, afirma a autora, ocorreu “através de mobilizações e manifestações por reformas sociais e enfatizou a ideia de que uma nação emancipada seria construída como desdobramento da

---

<sup>70</sup> Um dos episódios do exacerbado nacionalismo varguista que pode ser citado de exemplo é a cremação das bandeiras estaduais, em novembro de 1937. Na ocasião, seu ministro da justiça, Francisco Campos, discursou: “Bandeira do Brasil, és hoje a única (...) não há lugar no coração dos brasileiros para outras flâmulas, outras bandeiras, outros símbolos” (Correio da Manhã, 1937, p. 3).



adoção de políticas nacionalistas efetivas” (DELGADO, 2007, p. 365). Para a mesma autora, o pensamento em torno das ideias nacionalistas pode ser resumido a partir de pontos em comum, como: a) defesa do monopólio estatal do petróleo e da Petrobras; b) controle estatal sobre a distribuição de energia elétrica, para assegurar a energia necessária à implantação de um parque industrial; c) controle sobre as remessas de lucro para exterior; d) oposição a acordos com o Fundo Monetário Internacional; e) oposição à influência norte-americana na política regional latino-americana.

Não se pode deixar de destacar que a CEPAL exerceu influência sobre o nacionalismo ao longo dos anos 1950 e 1960 pelas ideias defendidas na instituição, de que a construção da nação passa pela industrialização, que foi o eixo que sustenta o projeto nacional-desenvolvimentista. João Cardoso de Mello, em *Capitalismo Tardio* (1997), ao interpretar as proposições do pensamento cepalino, afirma: “A industrialização aparece como momento crucial de constituição da Nação, como modo da Nação tornar-se realidade, deixando de ser o que era, uma quase-ficção” (p. 21). A difusão do nacionalismo nos anos 1950 e de sua relação com os conceitos analíticos da CEPAL contou com a criação e atuação do ISEB (Instituto de Estudos Brasileiros), criado em 1955 e serviu como uma espécie de *think tanks*, isto é, um laboratório de ideias, vinculado ao Ministério da Educação do governo Juscelino Kubitschek, embora os intelectuais que fizessem parte do instituto não atuassem diretamente nas assessorias econômicas da presidência<sup>71</sup>. Celso Furtado estava muito próximo do Instituto, participando de conferências e proferindo palestras junto a este, estabelecendo o contato entre a teoria cepalina do desenvolvimento nos países periféricos e o pensamento social brasileiro. Seu livro *Perspectivas da Economia Brasileira* (1958), por exemplo, é constituído de suas conferências ISEB em 1957.

Os intelectuais do ISEB, utilizando-se do arcabouço teórico desenvolvidos pela CEPAL para compreender o processo de desenvolvimento latino-americano, empenham-se na defesa de um projeto de industrialização nacional conduzida pelo Estado como única forma de superação da condição de subdesenvolvimento. A abordagem do ISEB em relação ao cenário político-econômico do Brasil tinha como ponto focal os diálogos acerca do nacionalismo e das circunstâncias que moldavam o desenvolvimento do capitalismo no país. A exploração destes temas será apresentada por meio de quatro conceitos principais frequentemente encontrados

---

<sup>71</sup> Entre os intelectuais que fizeram parte, podemos mencionar: Hélio Jaguaribe, Álvaro Vieira Pinto, Guerreiro Ramos, Cândido Mendes, Roland Corbisier.

nas análises desse instituto: imperialismo, revolução nacional, a transformação capitalista e a dualidade estrutural do sistema capitalista brasileiro (LOVATTO, 2010)<sup>72</sup>.

O pensamento produzido pelos intelectuais do ISEB, que colaboraram para a sustentação da ideologia nacional-desenvolvimentista, tinha como horizonte o desenvolvimento nacional sem o rompimento com o sistema capitalista. Esse desenvolvimento seria proveniente por difusão de uma “consciência crítica nacionalista”, com respeito ao subdesenvolvimento brasileiro e de sua relação com os países de centro. Dessa forma, os intelectuais do Instituto visavam à intervenção na realidade econômica do país, com planejamento governamental para um capitalismo autônomo (LOVATTO, 2010)<sup>73</sup>

A ideia que estava em voga, naquele contexto, de intelectuais e das ciências sociais, era de uma finalidade prática, não apenas teórica. Os intelectuais do ISEB entendiam ser seus papéis o de contribuir para o processo de autonomia e racionalização da sociedade brasileira, mas não desprovidos de diálogos com setores considerados importantes, além do Estado, como a burguesia industrial para desenvolver o capitalismo nos trópicos, em oposição à condição de subdesenvolvimento imposta pelas relações econômicas atreladas ao liberalismo, à alienação e ao imperialismo. Pode-se fazer um paralelo, aqui, com a concepção cepalina a respeito do imperialismo. O debate que se realizava entre os intelectuais do ISEB era de que deveria prevalecer são os interesses nacionais, pois o imperialismo dos países de centro impedia o desenvolvimento dos países periféricos. Da mesma forma que a CEPAL ao trazer o debate que o subdesenvolvimento não é uma etapa para o desenvolvimento capitalista, os intelectuais do ISEB compartilhavam desse pressuposto, entendendo que o subdesenvolvimento é uma condição imposta, colocada de fora para dentro a partir das relações históricas em que o capitalismo se desenvolveu, de produzir de produção de dependência nas relações econômicas, e não de autonomização. A implicação disso era que, diferente dos países centrais que a industrialização que a industrialização contou com os paradigmas liberais, no Brasil este a impedia de se perpetuar, necessitando da intervenção do Estado como promotor do desenvolvimento capitalista brasileiro.

---

<sup>72</sup> É preciso ressaltar que o ISEB não era um grupo homogêneo e em seus anos de existência passou por diferentes fases. Como não se constitui como objeto desta dissertação, também não iremos explorar os temas em comum nem o pensamento de seus intelectuais. Para aprofundamento dessas fases e de seus debates, Cf. LOVATTO, Angélica (2010), *Os Cadernos do Povo Brasileiro e o debate nacionalista nos anos 1960*.

<sup>73</sup> *Ideologia e Desenvolvimento Nacional*, de Álvaro Vieira Pinto, e *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, de Hélio Jaguaribe, são obras que abordam, por exemplo, essa temática.

Tal fato pode ser caracterizado como uma mudança em direção à autodeterminação no impulso na consciência de interesses nacionais, com o fortalecimento de uma ideologia compartilhada pela sociedade que fosse capaz de conscientizar vários segmentos para um planejamento comum liderado pelo Estado e pela burguesia industrial, alcançando, dessa forma, *a revolução capitalista brasileira*, ou seja, um capitalismo auto sustentado, em que os empresários industriais investem não apenas na acumulação, mas no progresso técnico. Essa noção de desenvolvimento sustentado entrelaça a produção teórica presente na maior parte do instituto, cujo eixo central é que com a instauração de uma política industrialista controlada pelo Estado e com a tomada de consciência por setores da burguesia industrial dos interesses nacionais, o desenvolvimento ocorreria como decorrência imediata da industrialização:

O desenvolvimento que emerge da revolução capitalista é “sustentado” porque, a partir de então, a acumulação de capital e o progresso técnico se tornam condição de sobrevivência das empresas. Ao contrário do que acontecia no capitalismo mercantil, a empresa que não continuar a investir na modernização de seu sistema de produção e de seus produtos e serviços perecerá. A partir desse raciocínio, era razoável que o ISEB e a CEPAL supusessem que, depois da industrialização, o desenvolvimento se tornaria praticamente automático (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 56).

O projeto nacionalista, ao longo de seu amadurecimento, foi assumido por parcelas da sociedade brasileira, como sindicatos, estudantes, universidades e movimento estudantil, burocracia pública e parcelas do empresariado, entre as quais tinha como referência as ideias de Roberto Simonsen, que abordaremos de maneira breve.

Roberto Simonsen (1889-1948) foi um engenheiro, mas sobretudo um importante industrial paulista da primeira metade do século XX e um dos responsáveis pelo iminente esforço de sistematização e crítica a partir de pressupostos econômicos, especificamente da realidade brasileira, para abnegar as teses liberais da vocação agrária do país. Celso Furtado, afirma Cepêda (1998;2004) foi herdeiro direto do desenvolvimentismo de Simonsen. Bielschowsky ([1988] 2004, p. 89) e Cepêda (2004, p. 15) afirmam que Simonsen “pode ser considerado o pioneiro de todas as correntes desenvolvimentistas” e o criador de um “projeto ideológico que contém os elementos mais destacados dos problemas que de fato serão organizados na marcha da industrialização do país nos anos 50 e 60”, respectivamente, porque na conjuntura de crise do liberalismo e da Revolução de 30 e a emergente centralização política e econômica como consequência desses eventos, Simonsen começa a promover a ideia do

planejamento para o desenvolvimento industrial do Brasil, criando vários órgãos para a difusão dessa iniciativa, como a CNI (Confederação Nacional da Indústria) e a Fiesp (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo). Seu pensamento é importante para o período de 1945-1964, muito mais pelo legado que deixara, uma vez que não participou diretamente do debate em decorrência de sua morte precoce, em 1948.

A grande herança deixada aos desenvolvimentistas da década de 1950 foi sua defesa do planejamento econômico. Nenhum outro fator ideológico foi tão importante quanto o posicionamento de Simonsen para a legitimação, no Brasil, desse instrumento fundamental ao projeto do desenvolvimento industrial. Ao final da Segunda Guerra, Simonsen já havia transformado a planificação em sua principal reivindicação (BIELSCHOWSKY [1988], 2004, p. 85)<sup>74</sup>

Cepêda (2004) chama a atenção para três frases do pensamento de Simonsen, em que no primeiro (1912 - 1928) o industrialista aparece como empresário ou ator social que procura se colocar como membro, antes de tudo, da classe produtora, ou melhor, de sua classe, enquanto empresário. “Nestes primeiros textos a personagem que fala é o engenheiro que se metamorfoseou em empresário e administrador” (CEPÊDA, 2004, p. 170). Aqui, Simonsen ainda enxerga de maneira pouco sofisticada a independência entre café e indústria, própria da Primeira República. No entanto, a partir de 1928 e com outras posições institucionais, como vice-presidente da CIESP e depois, em 1935 a 1938, como presidente da Confederação Industrial do Brasil, toma outra postura, em defesa da industrialização para o desenvolvimento e a modernização e influenciado por economistas como Frederic List (intelectual alemão defensor da industrialização como via de saída para o atraso alemão no século XIX). Esse é o momento em que marca a primeira ruptura no pensamento do autor, mas não com a agricultura ou outros setores, considerados importantes, mas antes um remanejamento para cada setor dentro da economia brasileira e da divisão do trabalho. A ruptura, na verdade, é com “A ruptura é com o modelo da vocação mercantil exportadora, com a teoria do comércio internacional e das vantagens comparativas, com a tese da mão invisível” (CEPÊDA, 2004, p. 229). O terceiro

---

<sup>74</sup> Havia a preocupação, por parte de Simonsen, de que o planejamento ou a planificação, se desse dentro de um regime democrático, assim como Furtado também levará essa preocupação, entre desenvolvimento econômico e democracia.

momento e segunda ruptura, e é o momento de maior radicalização de seu pensamento ao colocar a supremacia industrial como inequívoca.

É expressão dessa preocupação a questão do planejamento econômico (chamado por vezes de planificação econômica, por Simonsen) – projeto intencional e racional, centralizado, dirigido, estrategicamente armado para permitir ao país que possa escapar das limitações estruturais que emperram a continuidade de seu desenvolvimento, acentuadas pelas relações internacionais de troca (*Ibidem*, p. 314).

As concepções e argumentos de Simonsen possibilitaram questionar os princípios do liberalismo econômico, os quais eram usados para sustentar a continuidade do Brasil como nação voltada para a exportação de produtos agrícolas (conforme alegava tal teoria, sendo essa sua "vocação natural" no contexto do comércio global). Além disso, seu pensamento gerou uma espécie de mudança de dire o no âmbito do discurso político-econômico brasileiro daquela época, ao colocar a responsabilidade pelo atraso do país sobre o setor agrícola. Ele argumentava que esse sistema era incapaz de gerar riqueza, e essa incapacidade era a raiz da pobreza no Brasil. Dessa forma, ele deslocou o foco do debate sobre a pobreza, afastando-o da ideia de ser um resultado da suposta incapacidade moral ou cultural do povo. “(...) o incapaz - por sua estrutura interna (limites tecnológicos e perfil de produ o) e de seus vínculos externos (fragilidade e dependência de preços externos) - de eliminar essa pobreza e, portanto, como indiretamente responsável pela carestia” (CEPÊDA, 2004, p. 248).

  perceptível que as formula es conceituais propostas por Simonsen teriam antecipado grande parte das teorias e do plano político que caracterizaram o nacional-desenvolvimentismo nas décadas posteriores. Quanto mais a sociedade brasileira iria ganhando contornos modernos, de sociedade capitalista, mais as fissuras e contradi es iam aparecendo.

No período de 1946 e 1964, a sociedade brasileira, ao passar por transforma es intensas, confirmando sua muta o para uma sociedade de classes, cujo conflito *capital-trabalho* tornou-se o ponto nodal para explicar sua dinâmica social, ainda que por outro lado tivesse que conviver com setores “pr -modernos”. Nesse período, houve avanços decisivos no processo de industrializa o brasileiro, aprofundando o modelo de substitui o de importa es; além disso, ocorreram grandes movimentos migratórios internos e um acelerado processo de urbaniza o. Como não poderia deixar de ser, essas mudanças nas estruturas econômicas e

sociais são acompanhadas também por mudanças nas formas de sociabilidade da população, que aos poucos vai se tornando moderna, pela via do consumo e da ascensão da participação das massas. Essas massas não eram homogêneas, congregando trabalhadores do serviço público, militares não oficiais, cidadãos de setores médios.

Em torno dessas transformações surge o trabalhismo como forma de expressão da classe trabalhadora. Sua vinculação se deu, primeiramente, com o governo Vargas e seu Estado corporativista, principalmente pela estrutura do Ministério do Trabalho, tendo à frente Alexandre Marcondes Filho. A ideia de trabalhismo expressava a dubiedade que o tema do trabalho desfrutava no primeiro governo Vargas, que de um lado concedia direitos sociais aos trabalhadores, mas por outro procurava mantê-los sob controle do Estado por meio da vinculação com as estruturas sindicais (GOMES, 2005).

Após o fim dos quinze anos de governo Vargas e com a redemocratização, dois partidos nacionais são criados em sua órbita: o PSD (Partido Social Democrático)<sup>75</sup> e o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro)<sup>88</sup>, além da UDN (União Democrática Nacional), congregando as oligarquias antivarguista. O PTB passa a ser composto pelas bases sociais dos trabalhadores urbanos sindicalizados, se configurando como herdeiro do trabalhismo varguista do Estado Novo, tanto que seu maior triunfo era a relação com Getúlio Vargas, chegando a ser considerado sinônimo getulismo e trabalhismo, como afirmam as autoras Ângela de Castro Gomes e Celina D'Araújo, “o PTB era Getúlio, ou seja, eleitoralmente o trabalhismo espelhou sua face ideológica. Trabalhismo era getulismo, pois fora “inventado” nestes termos” (GOMES; D'ARAÚJO, 1989, p. 35). Essa relação se tornaria dificultosa para o partido após o suicídio de Vargas, em 1954, fato que se tornou um dos principais desafios à sua sobrevivência e colocando a necessidade de reestruturação para que continuasse a ser competitivo na arena eleitoral, sem, entretanto, perder de vista dois aspectos: manter o legado getulista, por um lado, e produzir um pensamento programático próprio, de outro.

---

<sup>75</sup> A característica do PSD neste contexto é de um partido de elite, formado por interventores do governo Vargas e de uma parcela da elite. Para um estudo mais aprofundado sobre o partido e seu papel na República de 1946-1964, cf. HIPÓLITO, Lúcia (1985): PSD: *de raposas e reformistas*. <sup>88</sup> Aqui é preciso fazer referência a outro grande partido do período, ainda que breve:: o PCB (Partido Comunista Brasileiro), criado em 1922, mas que esteve na ilegalidade desde o Estado Novo (1937). Com a volta ao páreo das eleições, em 1945, e conquistado uma bancada de peso, com 15 deputados e 1 senador, além do terceiro lugar na disputa presidencial com 600 mil votos, em um total de 5 milhões de votantes “(...) encheram de temor a elite brasileira, que só descansou depois que viu Dutra fechar o PCB, em 1947” (FICO, 2013, p. 169).

Dessa forma, na década que vai de 1954 a 1964, o PTB viveu exatamente esse duplo esforço de afirmação e renovação (...) O que importa assinalar é que, politicamente, a luta partidária assumia a forma de uma luta simbólica pelo controle do mais importante recurso de poder desse partido: a ideologia trabalhista (GOMES, 1994, p. 135-136).

Neste contexto complexo e profícuo, de intensos debates econômicos, políticos e sociais é que Celso Furtado produz grande parte de suas principais obras. Antes, contudo, é preciso analisar quais foram os governos neste período, como tais ideias foram inseridas e transformadas em políticas e a crise do nacional-desenvolvimentismo, momento em que Celso Furtado analisa com grande vigor analítico.

No período de 1946 a 1960, o Brasil foi governado pela aliança entre PSD e PTB. Neste período, três presidentes assumiram o país: Eurico Gaspar Dutra (PSD), entre 1946 a 1950, Getúlio Vargas (PTB), entre 1951 a 1954, não tendo concluído seu mandato pelo suicídio, assumindo seu vice, Café Filho (PSP)<sup>76</sup>, no período restante e Juscelino Kubitschek (PSD), entre 1955 a 1960. Os governos desse período adotaram medidas de desenvolvimento econômico centradas no protagonismo do Estado e no fomento à industrialização, especialmente a partir de 1951.

Em 1945, após a redemocratização e a volta das eleições presidenciais, o general Eurico Gaspar Dutra venceu as eleições, pelo PSD, contando com o apoio de Getúlio Vargas e do PTB. “O período que se inicia com Dutra e a nova Constituição pode ser caracterizado como novo (...) pois se tratava de uma fase de respeito às normas mínimas da democracia formal” (FICO, 2013, p. 169)<sup>77</sup>. Como esse processo foi coetâneo ao término da Segunda Guerra, o Brasil vinha apresentando crescimento industrial e acumulado boas reservas internacionais e possui grandes expectativas para o futuro por essas duas razões

O Governo brasileiro nutria grandes expectativas quanto ao desenvolvimento econômico do país, basicamente por duas razões. A primeira referia-se à situação econômica do país, favorável em virtude dos índices de crescimento econômico registrados nos anos anteriores e das reservas cambiais acumuladas no mesmo período. Entre 1942 e 1945, a produção industrial brasileira cresceu, em média, 9,4% ao ano, enquanto entre 1939 e 1942, a taxa média registrada havia sido de apenas 3,9% ao ano. A segunda razão relacionava-se à

---

<sup>76</sup> Partido Social Progressista

<sup>77</sup> No entanto, continua o autor, Carlos Fico (2013, p. 169), no texto *Democracia, Subdesenvolvimento e Ideologia do Planejamento*: “Porém, não se deve perder de vista os limites de tal redemocratização. Afinal, Dutra, antigo simpatizante das experiências fascistas, era a expressão de uma coligação de forças conservadoras, sendo sua eleição inesperada (...) o resultado da bem azeitada máquina política montada na ditadura de Vargas”

participação brasileira no conflito, que, em virtude de fatores como a cessão da base aérea de Natal a atividades militares americanas (como ponto de ligação com o norte da África) e o envio da Força Expedicionária Brasileira (FEB) à Europa, destacava o país das demais nações latino-americanas (GONÇALVES, 2011, p. 18).

Por esses motivos esperava-se um aprofundamento das relações com os Estados Unidos. A situação brasileira no fim da Segunda Guerra parecia, portanto, promissora. As autoridades governamentais tinham por convicção que o governo dos Estados Unidos olhasse para o Brasil como um caso de destaque na América Latina e promovessem planos de ajuda econômica para o desenvolvimento do país, delineados por missões como a Cooke, de 1942.<sup>78</sup> Todavia, ao decorrer da segunda metade da década de 40, estas grandes expectativas foram sendo frustradas gradualmente. Pouco antes do final do conflito mundial, os norte-americanos, em conferências como a Bretton Woods, já sinalizavam que suas prioridades para a economia mundial com o fim da guerra eram com a expansão de seus próprios fluxos comerciais e com a eliminação de barreiras alfandegárias que limitassem seu crescimento (GONÇALVES, 2011).

Esse tipo de medida, por sua vez, impunha aos países (como o Brasil), a adoção de políticas econômicas de viés liberal, voltando ao aproveitamento das vantagens comparativas, o que se configurava na contramão de todo arcabouço que fora sendo construído a partir de 1930. Dessa forma, com esse tipo de política, tornara-se inviável, para os EUA empreenderem planos de desenvolvimento com auxílio governamental a países como o Brasil, que necessitava de importar produtos de bens de capital para continuar crescendo, mas com um empecilho: grande parte das moedas acumuladas nas reservas internacionais eram não conversíveis. O direcionamento das políticas de auxílio dos EUA para a Europa ocidental com o intuito de garantir a estabilidade institucional daqueles países, em decorrência da “ameaça” socialista do outro lado do continente com a Guerra Fria, frustrou as expectativas brasileiras. O desenrolar desta política dos EUA fortaleceu a posição dos nacionalistas brasileiros, que afirmavam, segundo o *brasilianista* Thomas Skidmore que

---

<sup>78</sup> A Missão Cooke é considerada a primeira tentativa de diagnóstico global da economia brasileira e de seus problemas dentro de uma perspectiva de promoção do desenvolvimento do país. Os objetivos básicos da Missão Cooke, conforme declaração do governo norte-americano de 2 de setembro de 1942, eram: 1) aumentar a produção local de produtos essenciais anteriormente importados; 2) adaptar as indústrias brasileiras a uma tecnologia mais avançada, isto é, ao uso de sucedâneos, substituindo fornecimentos habitualmente importados; 3) aperfeiçoar os meios de transporte; e 4) canalizar melhor a poupança interna para as atividades do setor industrial. Essas recomendações, no entanto, estenderam-se, visando objetivos mais amplos. Cf. CPDOC/FGV



Os países capitalistas desenvolvidos - sobretudo os Estados Unidos -, diziam eles, jamais cooperaram com a industrialização do Brasil. Ao contrário, eles automaticamente recaíam numa política estreita de proteger os interesses dos trustes, cuja *raison d'être* era obter lucros abusivos dos países semidesenvolvidos (SKIDMORE [1967], 2010, p. 153)

Conforme apontado por Furtado em 1958, é perceptível que a progressão histórica dos investimentos nos setores industriais necessários para o país, como transporte e energia, ocorria em contraposição às práticas internacionais. Isso implicava uma desaceleração do progresso interno, além de alimentar um processo dual relacionado à produção agrícola do país. Essa produção, que não dependia de investimentos externos, estava sujeita tanto a interesses internos quanto externos. Isso se ancorava na longa influência do poder oligárquico nacional e das potências industriais, notavelmente os Estados Unidos. Essa influência estava intrinsecamente ligada ao apoio à produção de matérias-primas, “a verdadeira importância do setor industrial ainda é muito maior do que se depreende do nível relativo de sua produtividade” (FURTADO, 1958, p. 30)

Durante o governo Dutra a única iniciativa de intervenção estatal planejada para o desenvolvimento econômico foi o plano Salte, uma tentativa de coordenação e de melhorar a articulação dos gastos públicos destinados aos setores de saúde, alimentação, transporte e energia. Por ser o primeiro grande esforço de um Plano nacional de desenvolvimento, era insuficiente em relação aos problemas de infraestrutura e ao delineamento global de um projeto robusto de desenvolvimento econômico. “Os limites do Plano Salte ultrapassam em muito os de ordem formal. Suas restrições efetivas dizem respeito ao conteúdo do projeto que expressava, pois não foi concebido visando uma grande transformação de peso dos parâmetros industriais do país” (DRAIBE [1985], 2004, p. 133). A principal dificuldade do Plano Salte foi a inexistência de formas de financiamento definidas. Ao longo do seu governo, com setores populares afastados e forte controle, a condução econômica do Estado seguiu um padrão restrito de atuação econômica e de lento desenvolvimento capitalista, talvez como característica da aliança conservadora que elegeu esse projeto de governo, o qual Vargas, que inicialmente o apoiou (em contraposição ao Udenista Brigadeiro Gomes) afastava-se gradualmente.

Em 1950, Getúlio Vargas retorna à presidência, agora eleito democraticamente, e com uma plataforma política nacionalista e desenvolvimentista para exercer o mandato presidencial de 1951 a 1955.

Com a volta de Vargas ao poder, em 1951, retorna também a aspiração à industrialização acelerada como condição para o progresso social e a autonomia nacional (...) sobre base e dinâmica sociais bastante distintas (do Estado Novo), definiu-se, no início dos anos 1950 um projeto político e econômico de desenvolvimento do capitalismo no Brasil mais profundo e complexo, mais abrangente, ambicioso e integrado que o delineado ao final da década de 1930 (DRAIBE [1985], 2004, p. 167).

Por mais que não haja um plano específico em seu governo, no sentido sistematizado conforme o Plano Salte, é indiscutível que havia uma unidade ideológica que moldava sua ação e que pode ser verificada nos documentos anuais de mensagem ao Congresso Nacional, em que expunham suas prioridades e diagnósticos para traçar as ações que estruturam sua política econômica. Seu diagnóstico no início da década de 1950 era uma economia subdesenvolvida e dependente do mercado mundial e seus fluxos, embora os esforços de industrialização realizados anteriormente e que não poderiam ser abandonados. O ponto nodal, e fazendo coro às teses antiliberais da CEPAL, era de que países agroexportadores, como o Brasil, estariam vulneráveis à deterioração dos termos de intercâmbio, fator que se colocava como empecilho para o desenvolvimento. O próprio governo Vargas passou a enxergar a CEPAL como fundamental para a colaboração nos esforços de industrialização (IANNI [1971], 2009).

O meu governo considera com especial apreço os esforços da Comissão no sentido de formular a teoria do desenvolvimento econômico que, pelos seus próprios méritos, seja capaz de impor-se aos governos latino-americanos como fundamento racional de política econômica (...) O meu governo quer manifestar o seu elevado apreço por todos os valiosos trabalhos já realizados e pelas iniciativas em estudos da CEPAL (VARGAS, 1954, p. 28 *apud* IANNI [1971], 2009, p. 119)

Vargas não só compartilhava das teses cepalinas como tinha na industrialização o horizonte para a superação desse quadro. Ele também não rechaçava a participação do capital estrangeiro, compreendendo sua necessidade, tema este que foi um dos epicentros do debate do desenvolvimentismo brasileiro dos anos 1950 e 1960 (BASTOS, 2011). O seu governo nacional desenvolvimentista se situou na tentativa de aumentar a diversidade da produção brasileira e para isso, era preciso reverter a situação agrárioexportadora e isso mediante a utilização de recursos públicos ou privados, nacionais ou internacionais com o objetivo de promover uma economia de bem-estar para a população ou, conforme o início de seus discursos, para os “trabalhadores do Brasil!”.

Esses objetivos do projeto varguista envolvia a mobilização de diversos setores, do empresariado a reestruturação estatal, com a criação de órgãos que fossem insulados da gramática do clientelismo (NUNES, 1997)<sup>79</sup>, como a Assessoria Econômica da Presidência da República, e a Comissão de Desenvolvimento Industrial, órgãos que ajudaram a viabilizar o planejamento para seu programa econômico.<sup>80</sup> Algumas de suas realizações podem ser destacadas como a construção da hidrelétrica de São Francisco, a expansão da malha ferroviária, mas, principalmente, em 1952, com a criação do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico)<sup>81</sup> e a Petrobras, de 1953, com o monopólio estatal de extração e refino do petróleo. Dessa forma, o Estado foi levado a desempenhar novos papéis para resolver os problemas econômicos e financeiros e acelerar o desenvolvimento industrial

A orientação fundamental do governo resume-se no propósito de fortalecer a economia nacional. Essa diretriz condiciona a posição do Brasil no panorama internacional, que se tem pautado em intuítos pacíficos e amistosos em relação a outros países. Sem sacrifício desses intuítos, temos procurado *libertar o país de influências incompatíveis com os seus interesses, único modo de progredir realmente, porque, enquanto dependentes, estaremos sempre sujeitos a retrocessos* (VARGAS, 1954, p. 135 *apud* Ianni [1971], 2009, p. 117, *grifos nossos*)

Em 1954, Vargas se suicida, após forte oposição a seu governo e acusações de corrupção e de assassinato. Sua morte e sua carta-testamento contribuíram para fortalecer a sua imagem política e do projeto nacional-desenvolvimentista e trabalhista. Fato confirmado na eleição de 1955, quando grupos getulistas e antigetulistas se enfrentaram e os primeiros saíram vencedores, com Juscelino Kubitschek (PSD) para presidente e para vice João Goulart (PTB), que governaram com uma plataforma nacional-desenvolvimentista.

O momento de 1956 a 1960 marcou o aprofundamento do processo de industrialização, mas também anunciou o esgotamento e a crise do Estado (DRAIBE [1985], 2009). Como foi

---

<sup>79</sup> O objetivo do insulamento burocrático era tornar determinados órgãos do governo “ilhas de eficiências”, no sentido de afastá-los das relações clientelistas e patrimoniais na administração pública brasileira e que contribuía para dificultar o desenvolvimento de forma integral.

<sup>80</sup> Foram propostas da Assessoria Econômica: Petrobrás, Fundo Nacional de Eletrificação, Eletrobrás, Plano Nacional do Carvão, Comissão de Desenvolvimento Industrial (e seu Plano Geral de Industrialização), Subcomissão de Jeeps, Tratores, Caminhões e Automóveis, CAPES, Carteira de Colonização do Banco do Brasil, Instituto Nacional de Imigração, Comissão Nacional de Política Agrária, Banco do Nordeste do Brasil, Plano Nacional do Babaçu, Companhia Nacional de Seguros Agrícolas e Conselho Nacional de Administração de Empréstimos Rurais (BASTOS, 2011). Isso leva o autor do artigo a questionar qual era o papel do Ministério da Fazenda na economia ante a atuação da Assessoria Econômica.

<sup>81</sup> Atualmente acrescenta-se o S no final, de social: BNDES.

salientado sobre o governo Vargas, de não oposição à participação do capital estrangeiro no país, incentivou o fluxo para os anos seguintes, a ponto de influenciar os demais planos econômicos que surgiram. “O núcleo da política econômica de Kubitschek consistiu na congregação da iniciativa privada - acrescida substancialmente de capital e tecnologia estrangeiras e intervenção do Estado como orientador por meio do planejamento” (BENEVIDES, 1979, p. 202) O planejamento criado e executado pelo governo Kubitschek ficou conhecido como *Plano de Metas*, e previa o crescimento e desenvolvimento da economia brasileira de 50 anos em 5<sup>82</sup>.

O Plano de Metas recobre o momento final da industrialização brasileira - a etapa em que, com a instalação do setor de bens de produção, se constituíram de modo pleno as forças produtivas especificamente capitalistas. Por outro lado, foi o momento crucial de concretização da forma particular de industrialização brasileira: estrutura monopolista específica, articulando num modo próprio a grande empresa estrangeira, a empresa privada nacional e a empresa pública (DRAIBE [198], 2004, p. 224).

O Plano de Metas foi uma tentativa do Estado brasileiro para desobstruir os pontos de estrangulamento da economia brasileira que se colocavam como empecilhos para a expansão das forças produtivas em setores específicos, como energia, transporte e insumos básicos, setores esses entendidos como prioritários para o desenvolvimento pretendido, procurando expandir ainda mais a produção petrolífera e de energia elétrica e promover o adensamento da malha rodoviária, removendo gargalos que impediam o desenvolvimento industrial. Esse tipo de planejamento tem sua execução controlada pelo capital internacional. Sobre esse ponto, Celso Lafer aponta que

De fato, dada a premência do desenvolvimento - posta pelas variáveis de participação política - a opção pelo capital estrangeiro se explica, no contexto do planejamento, pela facilidade de seu enquadramento a curto prazo - no âmbito dos instrumentos disponíveis para a fiscalização e execução do plano de metas (LAFER, 1987, p. 49)<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> De acordo com Maria Victória Benevides (1979, p. 201), os três principais problemas na dimensão econômica enfrentados pelo governo JK foram: 1) déficit no balanço de pagamentos e deterioração dos termos de troca; 2) os pontos de estrangulamentos (interno e externo); 3) a inflação. Para resolvê-los, as propostas foram: 1) aumento da exportação, valorização do café e desenvolvimento industrial; 2) investimento prioritário em infraestrutura e recurso ao capital externo; 3) política e austeridade nos gastos e redução de despesas supérfluas.

<sup>83</sup> Com exceção do trecho citado, discordamos nesta pesquisa da interpretação de Celso Lafer (1987) de que a decisão de planejar de JK está diretamente ligada ao sistema político populista. A decisão de planejar está ligada

São também marcas de seu governo a construção de Brasília como capital federal e a criação da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), coordenada por Celso Furtado. De acordo com Furtado (1997b, p. 133-135), a criação da SUDENE tinha por objetivo formular uma política de desenvolvimento para o Nordeste, através da intervenção do Estado na esfera econômica e na abertura de novos espaços para o entendimento das forças políticas. Algumas das medidas previstas estavam ligadas ao setor elétrico, transporte, reorganização da economia rural, melhores condições de abastecimento, principalmente de água nas cidades interioranas, condições mínimas de educação e investimentos privados no setor industrial.

Outra medida adotada, em termos nacionais, foi a construção de Brasília no interior do país, com o objetivo de povoar e desenvolver regiões adentro e longínquas, esquecidas pelo poder público ao longo da história nacional.

JK procurou também reproduzir o modelo inaugurado por Vargas de insulamento de setores da burocracia como forma de superar as limitações impostas pelo sistema sociopolítico e seus condicionantes ao projeto de industrialização liderado pelo Estado. Isto é, articulou a distribuição de cargos de importantes parcelas da administração pública aos grupos políticos tradicionais que conformaram sua base de apoio parlamentar, e simultaneamente tratou de criar instituições paralelas, técnicas e insuladas para levar adiante suas propostas econômicas de cunho estratégico<sup>84</sup>. Assim, o presidente tranquilizava os entraves da burocracia tradicional sem confrontá-la diretamente, conseguia atrair pessoal qualificado para os projetos e mantinha os espaços para o clientelismo (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Embora tenha alcançado resultados proeminentes avançando em muitos setores, como a construção naval, expansão da malha rodoviária, aprofundamento da indústria de base e química pesada (TAVARES, 1977), com aumento e diversificação do parque industrial, consequência da atuação de filiais internacionais nos setores internos, sobretudo na área de

---

a um contexto mais amplo, não só do contexto internacional de esgotamento do *laissez-faire*, mas de modernização do Estado e da sociedade que já vinham em marcha e fazia parte do debate intelectual, político e da burocracia. Dessa forma, o debate do planejamento está inserido em um contexto mais amplo do que apenas sua ligação com a política “populista”, a qual apontamos, no início do tópico, o equívoco da utilização desse conceito.

<sup>84</sup> Um exemplo da “administração paralela” em seu governo foi a Os Grupos Executivos, que basicamente consistiam em órgãos administrativos especiais de tipo colegiado que assumiram a tarefa de elaborar e coordenar as políticas dos setores econômicos que dependiam da participação do setor privado no Plano de Metas. Assim como ocorrera com a Assessoria Econômica, estes órgãos foram diretamente subordinados à Presidência.

bens duráveis, é preciso apontar de igual modo para os problemas que foram se avolumando ao longo desse período de ordem estrutural e conjuntural, que resultaram na desaceleração da economia e na crise dos anos 1960

i) redução natural dos efeitos de encadeamento da industrialização extensiva e intensiva, após a onda de inversões do Programa de Metas (1956/1960); ii) acomodação do nível de investimentos, fortemente incrementado na etapa anterior, tanto no setor privado quanto nas entidades públicas, o que inclusive dotara a economia de amplas margens de capacidade ociosa setoriais; iii) mudanças no nível e composição do dispêndio privado, em vista da disponibilidade de novos bens e serviços; iv) necessidade de reestruturação dos gastos públicos, que haviam favorecido a intensificação das despesas de capital; v) inadequação evidente dos sistemas financeiro e tributário pretéritos aos requisitos do novo padrão de acumulação e circulação de capital; vi) redução relativa na oferta de divisas livremente utilizáveis, em virtude do comprometimento do serviço da dívida, frente às receitas de exportações e às dificuldades na obtenção de influxos líquidos de capitais externos. (...) A conjugação de todos esses fatores condicionou a reversão cíclica, prolongada pelas inerentes dificuldades quanto à tomada de decisões pelos agentes investidores públicos e privados (GUSMÃO, 2018, p. 51)<sup>85</sup>

No fim de seu governo, muitas foram as mudanças e os avanços no Brasil. A expansão das atividades econômicas que marcaram esse período, tendo no setor de bens de produção e de bens de consumo duráveis, não foram suficientes para romper com as condições estruturais que garantiam nossa subordinação ao capital internacional. Ao contrário, a medida que essas filiais direcionaram cada vez mais os seus investimentos para a indústria de bens duráveis, implementando diversos projetos na área, mais refém se tornava a economia brasileira das vicissitudes ocorridas neste setor. Desse modo, a desaceleração da indústria brasileira e os demais problemas suscitados no final da década de 1950, resultantes do aumento da capacidade ociosa das indústrias desse setor, bem como dos mecanismos de financiamento criados pelo Estado brasileiro, nesse período, revelaram o quão importante era o setor para a continuidade do desenvolvimento dependente. O término do Plano de Metas serviu não só para ampliar a dependência tecnológica e financeira da mesma ao capital internacional. JK e a coligação PSD-

---

<sup>85</sup> Gusmão (2018), na sua pesquisa de mestrado, *Capitalismo Dependente e Limites do Planejamento Econômico no Brasil: revisitando o Plano de Metas e o II Plano Nacional de Desenvolvimento*, aborda os avanços e limites e, principalmente, a dependência em relação ao capital estrangeiro que o Brasil foi alvo durante o governo de Kubitschek, a ponto da literatura caracterizar o período de “Desenvolvimento Associado” ou de “Capitalismo Dependente”.

PTB não conseguiram eleger seu candidato à presidência, o General Henrique Teixeira Lott, em 1961.

O vencedor das eleições foi Jânio Quadros, da UDN, e o vice-presidente, João Goulart do PTB. No fim da década de 1950, o otimismo com a industrialização chegava ao fim. Sobre o novo governo recaí problemas econômicos importantes, como o grande endividamento externo e a crescente inflação, consequência da política econômica da década anterior. Jânio Quadros governou por apenas oito meses, com o intuito de sanar problemas estruturais referentes à ineficiência burocrática e à crise financeira.

Sua imagem [baseava-se] como o “antipolítico”, o amador honesto que oferecia a possibilidade de uma transformação radical em relação aos detentores do antigo estilo, os quais se apegavam aos hábitos pré-1930 e não podiam se adaptar às necessidades de um Brasil urbano e moderno (SKIDMORE [1967], 2010, p. 228).

Na busca para controlar a inflação e a dívida externa que se avolumavam após o governo de JK, Quadros “se comprometia em assegurar uma rápida taxa de desenvolvimento econômico” (SKIDMORE [1967], 2010, p. 236) e para isso apostava como base na fórmula neoliberal e no orçamento equilibrado e na retomada dos investimentos estrangeiros<sup>86</sup>. Concomitante, tem-se o acirramento da luta social, impulsionado por movimentos populares, principalmente nacionalistas e a luta pelas chamadas reformas de base, entre as quais pode-se citar: reforma agrária (redistribuição da propriedade da terra), reforma urbana (direito à habitação), reforma fiscal e tributária (sistema tributário regressivo), reforma educacional (ampliação do acesso à educação e programas de alfabetização, principalmente no nordeste) e uma política mais nacionalista, com controle da remessa dos lucros e nacionalização de empresas estrangeiras. Após plebiscito popular, o presidencialismo voltou a ser o sistema político vigente no Brasil e o retorno do presidente Goulart a esse cargo que deveria exercer até 1965. No entanto, foi interrompido devido ao golpe civil-militar em março de 1964. Como não é o objetivo desta dissertação discorrer sobre a historiografia política, econômica e histórica

---

<sup>86</sup> Skidmore aponta que a Política Externa de Quadros tomou uma postura de independência, e que procurava negociar a tentativa de “diminuir os males financeiros do Brasil através de negociações simultâneas com as três grandes potências: EUA, Europa Ocidental e o bloco Soviético. No entanto, o que se obteve com a adoção da Política Externa Independente foi um desarranjo nas crises no campo da estrutura nacional e internacional com crescente acirramento da Guerra Fria.

sobre o golpe civil-militar, cabe destacar, de maneira sucinta, apoiando em Gumiero e Cepêda (2022) que

A crise de 1964 resulta de uma série de tensões que se acumulavam havia pelo menos uma década, desde o retorno de Getúlio Vargas à cadeira da Presidência pela via eleitoral, em 1951, e, por extensão, de um modelo de pactuação política e gestão governamental caracterizado pelo protagonismo estatal, pelo nacionalismo e propensão a uma política externa independente (CEPÊDA; GUMIERO, 2022, p. 30).

Contribuiu para essa tensão o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, liderado por Celso Furtado em 1962 e publicado em 1963, como objetivo retomar o crescimento do PIB brasileiro em 7% referente à porcentagem do mesmo adquirida pelos governos anteriores e porque o Plano focava as reformas de bases, isto é, um conjunto de iniciativas foram projetadas e que se tornaram a bandeira de seu governo, as reformas bancária, fiscal, urbana, administrativa, agrária e universitária. Além dessas reformas pretendidas, a extensão do voto aos analfabetos e aos praças das Forças Armadas, bem como ações políticas voltadas ao nacionalismo e intervencionismo estatal, se fizeram presentes às “reformas” pretendidas pelo governo Jango (SANTOS, 1978).<sup>87</sup>

É importante salientar que no Plano Trienal, Celso Furtado não apenas visava resolver os desafios ligados à inflação, ao endividamento externo, ao déficit no balanço de pagamentos e à recessão econômica legados pelo governo de JK. Ele também buscava uma saída abrangente para o subdesenvolvimento. Além disso, Furtado se dedicava à construção de um projeto nacional, que havia sido delineado desde as mudanças que marcaram a transição da sociedade de uma base agrária de exportação para um modelo de desenvolvimento industrial no país. O plano propunha reformas para lidar com os setores antiquados presentes na economia, política e sociedade, buscando uma transformação profunda e holística.

É incontestável que nessas concepções, a importância das circunstâncias políticas se evidencia de forma marcante, conforme destacado por Santos (1978). Nesse contexto, os propósitos fundamentais do Plano Trienal estavam principalmente voltados para aprimorar a

---

<sup>87</sup> Cabe pontuar que na esteira do início dos anos 1960 tem-se a criação da chamada Aliança Para o Progresso, que foi um projeto de financiamento para o desenvolvimento nacional e integração dos países latino-americanos. Vera Cepêda afirma que “O projeto da Aliança para o Progresso surge em meio a uma situação tensa de transformações estruturais e políticas que abalaram o continente e o mundo, como uma utopia progressista. Em seu programa original, a Aliança para o Progresso previa como relação necessária o desenvolvimento e a democracia, mas dura pouco a sua versão Democrática - dois anos e sete meses após sua assinatura em Punta del Este o governo americano endossa e apoia a passagem para o Regime Militar 16 no Brasil, processo que se repetiria em outros países na sequência (Argentina, Peru, Equador, Uruguai e no Chile)” (CEPÊDA, 2020, p. 53)



qualidade de vida da população brasileira. Isso seria alcançado por meio do aumento da renda nacional mediante a industrialização do país. É importante compreender que, no contexto do Plano, o conceito de qualidade de vida incluía a promoção de uma maior Justiça Social entre os diversos estratos da sociedade. Isso se traduzia na busca por uma distribuição de renda mais equitativa entre a população e nas regiões economicamente menos privilegiadas. Além disso, o Plano direcionava investimentos para o desenvolvimento social, com o objetivo de ampliar o acesso e a qualidade dos serviços assistenciais oferecidos à sociedade, como educação, saúde, pesquisa científica, cultura e outros.

O Plano Trienal de desenvolvimento econômico e social representou um ponto de referência na tentativa de coordenar e organizar o país, com sugestões que abrangeram várias esferas visando a superação das condições de atraso e subdesenvolvimento.

O planejamento furtadiano propunha uma visão de conjunto, uma consciência do desenvolvimento nacional – não apenas crescimento e nem desenvolvimento setorial. O termo “nacional”, da expressão nacional-desenvolvimentismo, emerge dessa concepção, como síntese política que entende o Estado como ator fundamental do processo de construção da autonomia da nação. O termo “desenvolvimentismo” expressa a ação racional, planejada e implementada de mudança social orientada, envolvendo estruturas econômicas, sociais, mentais (ethos) na rota da modernização (CEPÊDA, 2020, p. 72)

Como está estruturado o pensamento furtadiano sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento, conjuntamente ao tema do planejamento, será tópico do nosso próximo capítulo.

### 3. CAPÍTULO III - AS CONTRIBUIÇÕES ANALÍTICAS DE CELSO FURTADO PARA O PLANEJAMENTO DESENVOLVIMENTISTA

#### 3.1 O homem, a obra e o tempo

Apresentar Celso Furtado (1920-2004) é uma tarefa desafiadora. Isso porque sua história, trajetória intelectual e política são de magnitude que dispensam apresentações, e quem ousar fazê-lo incorre no risco de escrever mais do mesmo.

Nascido em 26 de julho de 1920, na Paraíba, sertão nordestino, Furtado é o maior economista brasileiro e o de maior reconhecimento internacional, com 41 obras publicadas ao longo da vida em mais de 15 idiomas e milhões de exemplares vendidos (BRESSER-PEREIRA, 2001; REGO, 2001), posto que lhe faz justiça e que o torna um dos intelectuais mais estudados e influentes. Durante toda sua produção acadêmica, o tema do *desenvolvimento econômico* é uma permanente nas suas interpretações e formulações teóricas. A sua obra, por mais visitada e revisitada que possa ser, sempre suscita novas interpretações, ideias e agendas de pesquisa, característica que torna o estudo do seu pensamento - que transcende ao campo econômico e dialoga com a política, sociologia, filosofia - algo ainda tão fascinante.

Celso Furtado sempre foi ativo, não só como intelectual, mas como *policy-maker*. Segundo Bresser-Pereira (2001, 19), em suas análises, Furtado utilizou-se tanto do rigor teórico e metodológico próprio de intelectuais de sua envergadura, como da paixão, não só em busca da compreensão do objeto, mas de sua transformação, principalmente do Nordeste. “Sua luta pelo desenvolvimento do Brasil e pela superação do atraso da sua terra natal – o Nordeste – foi realizada com uma intensidade e uma determinação que só a paixão explica”. Furtado, ainda de acordo com Bresser, foi um cientista e um burocrata, agente do Estado. Isso significa que sua trajetória intelectual não pode ser desvinculada de sua prática política institucional. Participou de importantes instituições, como a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que se instalou em Santiago do Chile, em 1949, órgão que teve importância sem precedentes na vida política da América Latina, e que elaborou uma potente teoria de diagnóstico da situação econômica da região, denunciando a situação de desenvolvimento desigual entre os países que fazem parte da dinâmica do modo de produção capitalista.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Muitas das ideias presentes na CEPAL já estavam colocadas no debate público, mas que somente a partir dela “ganham legitimidade”, conforme aponta FONSECA (2000) e SALOMÃO (2017)

Intelectual que nunca se eximiu do debate público, pelo contrário, fez questão de colocar suas ideias em debate em momentos difíceis da política brasileira, como nos anos que antecederam o golpe civil-militar de 1964, com as publicações de *A Pré-Revolução Brasileira*, de 1962 e a *Dialética do Desenvolvimento*, 1964. Livros que intervieram no debate político do período, o que nos leva a caracterizar seu pensamento como forma de ação política, ou seja, ideias que ao circularem por meio de suas obras e discursos, repercutem no espaço público. A esse respeito, Francisco de Oliveira (2003, p. 19) chega a pontuar que “ninguém nestes anos pensou o Brasil a não ser em termos furtadianos”.

Francisco de Oliveira (2003), por sua vez, destaca a obra de Furtado como uma obra voltada para a ação, uma obsessão em produzir conhecimento que se transforme em ação. Seu pensamento e sua ação foram tão impactantes que durante décadas “os economistas brasileiros podiam ser divididos entre ‘furtadianos’ e ‘antifurtadianos’” (OLIVEIRA, 2003, p. 37)<sup>89</sup>. De fato, a obra de Celso Furtado ofereceu ao Brasil a possibilidade de interpretá-lo e propor vias de ação que não fosse a liberal, como muitos de sua geração (Roberto Campos, Eugênio Gudin, Octávio G. Bulhões *etc.*) e muito menos autoritária, caminho que o país segue a partir de 1964. Sua obra serviu, desse modo, mais do que pensamento, mas como ação política enquanto intelectual engajado. Furtado foi, aos moldes do que coloca Sartre (1994) sobre a postura de um intelectual, aquele que se engaja e participa da história por meio de ações concretas, ou seja, é aquele que se posiciona em relação a uma causa. No caso de Furtado, a sua causa é pelo desenvolvimento do Brasil. “(...) em cada palavra que digo, engajo-me um pouco mais no mundo (...). O intelectual engajado sabe que a palavra é ação: sabe que desvendar é mudar e que não se pode desvendar senão tencionando mudar. (SARTRE, 1994, p. 20).

Na CEPAL, Furtado foi, entre os anos de 1950 a 1954, diretor da Divisão do Desenvolvimento, e ao lado do economista argentino Raúl Prebisch, contribuiu diretamente para a formulação da teoria *histórico-estruturalista* para pensar a economia latino-americana e o *subdesenvolvimento periférico*. Em 1953, no Rio de Janeiro, foi instalado o Grupo Misto CEPAL-BNDE, liderado por Furtado junto com outros economistas das duas instituições e, posteriormente, em conjunto com o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB, 1955) elaboraram as bases teóricas de uma política nacional-desenvolvimentista para o Brasil. O relatório do Grupo Misto, editado em 1955, foi a base do Plano de Metas do governo de

---

<sup>89</sup> Embora no decorrer do texto a obra de Francisco de Oliveira esteja datada de 2003, seus textos sobre Celso Furtado são dos anos 1970 e 1980, que foram reunidos e organizados para publicação.

Juscelino Kubistchek. Em 1958, desliga-se definitivamente da CEPAL e assume uma diretoria no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE (BRESSER-PEREIRA, 2004).

O fato de ter nascido no Nordeste guiou sua reflexão sobre o Brasil desde o início de sua trajetória, de acordo com o próprio autor, em belíssimo texto já nos anos finais da vida, em *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil* (1999), em capítulo dedicado a aconselhar os jovens economistas

Pensar o Brasil foi um desafio que sempre guiou minha reflexão. *Muito cedo, ainda na adolescência, vieram-me ao espírito questões como: por que certas regiões brasileiras parecem condenadas à miséria em um país com tanta riqueza potencial? Cobia aceitar as doutrinas fatalistas do século XIX que atribuem ao clima e à raça nosso atraso? Pelas minhas origens, eu partia de uma visão diferente da que se tem aqui em São Paulo.* Quando nasci, o sertão da Paraíba era assolado pelos cangaceiros, pelo banditismo. Os grandes fazendeiros eram as únicas autoridades. Para mim a ideia de poder estava ligada a de arbítrio e abuso. Fui criado vendo a violência desenfreada com que se tratavam as pessoas e a miséria reinante (...) *Isso marcou minha vida no sentido de que meu compromisso com o povo ou com os que sofrem tem raízes muito profundas* (FURTADO, 1999, p. 69, *grifos nossos*).

O compromisso que Furtado destaca com os que mais sofrem se faz presente em seus textos e nas suas ações, ou seja, como autor de vasta obra acadêmica de intelectual público cujas reflexões sistematizadas se tornaram clássicas do pensamento político, social e econômico brasileiro, e como ator político, ocupando postos estratégicos no Estado, como em ministérios e órgãos de planejamento. Um exemplo é a *Operação Nordeste*, que resultou na criação do *Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste* (GTDN), em 1959 e, no mesmo ano, no surgimento da *Superintendência de Desenvolvimento para o Nordeste* (SUDENE), ambos sob sua liderança (GUMIERO, 2014) em que esse compromisso seria exposto.

Em um breve panorama sobre a região do Nordeste e seu impacto nas reflexões de Celso Furtado, nos deteremos, ainda que momentaneamente, em pontuar as diferenças regionais dentro de um mesmo sistema econômico nacional, expressão sintomática da condição de país subdesenvolvido. Elenca-se esta diferenciação como consequência da chegada de uma nova estrutura com objetivos modernizantes sobre outra com características ainda arcaicas, permeada pelo histórico de colonização brasileiro que perpassou por ciclos econômicos, o que contribuiu diretamente para a diferenciação econômica dentro dos limites da nação. O

resultado desses elementos se manifesta em uma estrutura de dualidade, em que convive, em um mesmo território, uma parcela que vive em condições pré-capitalistas e outra receptora de estrutura industrial, desenvolvendo distanciamento entre as duas. Essa é a diferença entre o Nordeste e a Região Centro-Sul.

Em *Formação Econômica do Brasil* (1959), Furtado examina questões a respeito dos problemas que marcam a estrutura agrária, procedente do ciclo da exploração da cana de açúcar na região no período de colonização, durante o Século XVII. O interesse da produção para o mercado externo e satisfazer as necessidades da metrópole não gerava preocupação quanto à qualidade da ocupação do solo, em que a consequência foi comprometer a estrutura agrária. Local de terras férteis, o Nordeste foi ocupado pela produção da cana de açúcar, e sua população foi empurrada para o semiárido, utilizada para culturas de subsistência e pasto para gado. Deste modo, um sistema econômico decadente se moldou na região, já que suas áreas férteis haviam sido ocupadas pela empresa primário-exportadora capitalista, baseada na mão de obra escrava. Com a crise açucareira (fim do Século XVII), aguçada pela concorrência antilhana, a economia do Nordeste que era toda centrada nesta cultura ruiu, relegando ao local a realidade de um sistema econômico pré-capitalista, sem produção ou mercado interno, com habitantes voltados para a própria sobrevivência em condições de vidas precárias em um território hostil. “[...] de um sistema econômico de alta produtividade em meados do século XVII, o Nordeste foi transformando-se progressivamente numa economia em que grande parte da população produzia apenas o necessário para subsistir” (FURTADO, 2005, p. 70). Essa gênese contribuiu para o distanciamento da região para com o restante do país.

Uma outra influência na região Nordeste (assim como em outras partes do país) está relacionada à estruturação dos cenários políticos, os quais mantêm conexões com o passado. Figuras conhecidas como "coronéis", detentoras de poder regional, continuam a exercer uma influência que muitas vezes supera a das próprias instituições políticas locais. Este traço estabeleceu o clientelismo na região, combinando com forças políticas eleitas erigidas sobre estas bases de oligarquias dominantes, ou conforme as palavras de Nunes Leal ([1949] 2012, p. 44) “uma adaptação da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa”.

O diagnóstico aponta para a importância dada à ação que o intelectual e o técnico devem exercer. O conhecimento deve ser colocado a serviço de suas populações

O problema do Nordeste não é de hoje, se bem que alguns de seus aspectos tenham se agravado recentemente. De hoje é a consciência da gravidade do mesmo, consciência essa que em grande parte deriva do fato de estarmos em condições de equacioná-lo e de encaminhar a sua solução (...) todos sabemos, em graus distintos, que somos em parte responsáveis pelos nossos próprios destinos. E quase sempre tomamos consciência desse fato não de maneira abstrata, mas comparando a nossa situação com a daqueles que estão próximos de nós (FURTADO, 1962, p. 48).

Furtado aceitou o cargo inaugural como Superintendente na então nascente SUDENE (Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste), que foi estabelecida pelo Presidente Juscelino Kubitschek. Nesse ponto, Furtado deixou de ser meramente um teórico e entrou em ação, mesmo mantendo sua produção acadêmica durante esse empreendimento. Ao unir-se a esse órgão, passou a experimentar de maneira mais direta as complexidades originadas por pressões e interesses políticos. Isso englobava não apenas as forças internas, mas também as influências estrangeiras que se intensificavam no contexto do momento político e ideológico global: a Guerra Fria, com sua clivagem entre o bloco capitalista e o bloco comunista.

A ambição de Furtado, ao assumir a liderança da SUDENE, era estabelecer uma estrutura econômica para a região, que verdadeiramente integrasse o Nordeste ao sistema econômico nacional. O objetivo era eliminar barreiras que impediam o progresso. Essa missão estava alinhada à própria finalidade da Superintendência: impulsionar melhorias nas condições econômicas e sociais do Nordeste brasileiro, enquanto reduzia as disparidades entre as diferentes regiões do país. E o desafio máximo de Furtado neste contexto em que gramáticas da política brasileira estavam em disputas, como *clientelismo* e *insulamento burocrático* (NUNES, 1997), era de elaborar um plano na SUDENE que fosse capaz de resistir às disputas políticas. O clima era de possibilidade de mudança com a ascensão do nacional-desenvolvimentismo

Generalizou-se a consciência de que o país caminha para transformações de grande alcance; de que, sob nossos pés, como uma torrente profunda, trabalham forças insondáveis. E todos, ou quase todos os jovens, desejam compreender o que está ocorrendo e participar conscientemente dessas transformações: querem assumir uma posição ativa e contribuir para moldar um porvir que lhes pertence por excelência (FURTADO, 1962, p. 13).

Clima que se encerraria totalmente com o golpe civil-militar de 1964 que colocaria fim a duas décadas de democracia. Antes, porém, já vinha sendo abalado com a crise econômica

do início dos anos 1960, e que Celso Furtado é escolhido para a formulação de um plano socioeconômico para continuar a marcha de desenvolvimento do país, sob a gestão do presidente João Goulart, com objetivos urgentes de estabilização da economia e estabelecendo de metas a serem alcançadas e, conseqüentemente, ajudar no apaziguamento das posições extremadas que travavam luta em torno do governo vigente. Com isso, em fins de dezembro de 1962, é lançado o *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963 – 1965*.

No cenário de instabilidade política e econômica que prevalecia no Brasil, Celso Furtado aceitou a responsabilidade de elaborar o plano requisitado pelo Presidente João Goulart. Isso ocorreu em um momento político marcado por uma transição de um breve período parlamentarista para o completo restabelecimento dos poderes presidenciais de Goulart. O tempo para desenvolver esse plano era limitado.

O Plano tinha como principal objetivo inicial conter a escalada da inflação, adotando medidas surpreendentemente convencionais, conforme destacado pelo autor em um trecho de outra de suas obras autobiográficas, *A fantasia desfeita* (1989). Entretanto, além das estratégias convencionais para controlar a inflação, Furtado não deixava de considerar a possibilidade de lançar um plano que pudesse efetivamente instaurar uma reforma abrangente no país.

Pela primeira vez entre nós, um Plano de Governo continha um conjunto de diretrizes das reformas de base mais urgentes – a administrativa, a bancária, a fiscal e a agrária -, as quais seriam objetos de mensagens específicas ao Congresso Nacional (...) na elaboração do plano, eu tive o cuidado de embutir um conjunto de providências estabilizadoras que estavam longe de ferir a sensibilidade ortodoxa dos técnicos do FMI. Assim, San Tiago Dantas não teve dificuldade em entender-se com eles, e chegou mesmo a telefonar-me de Washington, eufórico: “Você pode orgulhar-se disse-me - de haver preparado o primeiro plano de controle gradualista da inflação contra o qual os técnicos do Fundo nada têm a dizer” (FURTADO, 1989, p. 162-163).

Não obstante a formulação do Plano por Furtado, e do esforço em vão de embate para a sua aprovação no Congresso Nacional, o Plano Trienal nunca foi colocado em prática, ao menos as chamadas *reformas de base*. Ao contrário, o que se verificou no cenário político nacional, no lugar de apaziguamento do momento político, foi cada vez mais a radicalização das posições, tanto pró-Goulart quanto contra cujo resultado culminou em primeiro de abril de 1964 que derrubaria o Presidente e instalaria um sistema de governo não democrático, liderado pelos militares. Como não é o objeto deste trabalho entender as razões e os debates

historiográficos do Golpe, o acontecido veste-se de importância na medida em que os planos da SUDENE e pensamentos contrários a novas diretrizes que viriam a ser instaladas foram expurgados do Brasil, incluído o próprio Celso Furtado. Após a ascensão dos militares ao comando político do Estado brasileiro, teve seus direitos políticos cassados pelo Ato Institucional nº 1. O exílio é ponto nodal para a melhor compreensão de sua obra, visto que possibilitou críticas às escolhas feitas pelo regime ditatorial implantado no Brasil. Antes de iniciar explicações acerca das fases da produção *furtadiana*, de acordo com seus estudiosos, destaca-se o último parágrafo de seu livro autobiográfico que o autor expressa sobre seu sentimento ao deixar o Brasil.

Em poucos minutos, meu avião decolava rumo ao Pacífico. Sentira certa angústia ao cortar o último vínculo com o mundo que por tanto tempo deu sentido à minha vida. Dedicara anos a organizar minha *fantasia*, na esperança de um dia transformá-la em instrumento de ação a serviço de meu pobre e desvalido Nordeste. *Agora, essa fantasia estava desfeita*, desmoronara como uma estrela que se estilhaça. Era como se uma enxurrada tudo houvesse arrastado. (FURTADO, 1989, p. 201).

Ao despedir-se do Brasil Furtado iniciaria um período de moradia nos Estados Unidos e posteriormente na França, onde inclusive lecionou em importante instituição educacional superior. Exilado no exterior, continuou a contribuir ao debate sobre o desenvolvimento econômico brasileiro e iniciou, de fato, a vida acadêmica, trabalhando em prestigiadas universidades internacionais, como a Universidade de Yale, Columbia, Cambridge e Sorbonne, nesta última por vinte anos como professor de economia do desenvolvimento e de economia latino-americana. (D'AGUIAR, 2015).

Quando na anistia, em 1979, Furtado retornou ao Brasil, que já vivenciava os ares da luta pela redemocratização, iniciada no início da década de forma lenta e gradual. Em seu retorno, filiou-se ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), e que iria, nos anos seguintes após a redemocratização, assumir novamente um ministério, neste caso, o da cultura, permanecendo por três anos, posto que ocupou, de acordo com D'aguiar (2015), após ser indicado por mais de cem artistas e intelectuais, em grande medida por causa de suas reflexões sobre o tema da cultura, “singularizado como o único pensador do estruturalismo a



ênfatizar o conceito de cultura e sua importância na teorização sobre o desenvolvimento.<sup>90</sup> Nos anos 1990, teve poucas participações, limitando-se a encontros esporádicos com ministros do governo Fernando Henrique Cardoso e com o próprio presidente. Essa fase, ainda de acordo com Rosa Freire D'guar, é de “balanços”. Sua morte, em novembro de 2004, foi lamentada por um conjunto extenso de jornalistas, políticos e intelectuais não somente no Brasil, mas no mundo inteiro, todos ressaltando sua exímia importância como intelectual e homem político que procurou sempre traduzir seus pensamentos em textos até em seus últimos momentos, mesmo que por vezes solitário na luta pela superação do subdesenvolvimento que produz a desumanização.

Suas contribuições à CEPAL, SUDENE e ao Ministério do Planejamento do governo brasileiro coincidiram com os movimentos teóricos que serão explorados no decorrer desta dissertação, os quais deram origem ao paradigma do desenvolvimentismo nacional. No esforço de analisar a produção e trajetória de Celso Furtado, emergiram distinções em relação às diferentes fases de sua obra. No período de 1946 a 1964 consolidou sua posição como pensador brasileiro. “Olhando em retrospectiva, podemos notar que os trabalhos produzidos até a década de 1960 são aqueles que provocaram um maior impacto no pensamento social brasileiro e que constituem a espinha dorsal de toda a continuidade do raciocínio furtadiano” (CEPÊDA, 2001, p. 169). Recordação dos eventos que Furtado experimentou se torna essencial, uma vez que esses eventos refletem o contexto político, social e econômico em que o Brasil estava imerso. Assim, como alguém que compreendia a nação e era um produto de sua época, ele se torna um representante e intérprete das realidades do momento. Sua interpretação abarca não somente os aspectos conjunturais, mas também os estruturais.

Pelo fato de Furtado ter uma vasta produção de meio século de livros publicados, estudiosos(as) de sua obra, como Vera Cepêda, Carlos Mallorquin e Rosa Maria Vieira dividiram essas produções em fases, de acordo com o momento histórico em que foram produzidas.

Cepêda (2001) identifica três fases distintas nas obras de Furtado: a otimista, o período de surpreendente pessimismo e a fase crítica persistente. A fase inicial, que teve um impacto significativo na comunidade intelectual brasileira, abrange o início de sua produção até 1964. Sua característica primordial reside na esperança e na compreensão dos limites impostos ao

---

<sup>90</sup> Celso Furtado foi um dos formuladores, em 1986, como ministro, da primeira lei de incentivo à cultura no país. A lei n. 7.505, conhecido como lei Sarney.

desenvolvimento devido à herança colonial, enquanto simultaneamente vislumbrava a possibilidade de uma transição rumo à modernização. A autora também ressalta o caráter político presente nas obras de Furtado, convidando seus leitores a percebê-lo não somente como um economista, mas como uma figura que abrange várias disciplinas das Ciências Sociais. O segundo momento, ou fase, ocorre no período pós-64 até meados dos anos 1970, e é um período amargo, de sentimento de derrota com a alternativa de um regime fechado imposto no Brasil. Seu pessimismo irá de encontro com as opções escolhidas pelos governantes brasileiros para o desenvolvimento econômico e social do Brasil, entendendo que as chances e possibilidades da nação caminhar para um patamar superior em nível de desenvolvimento estavam sendo perdidas devido a políticas equivocadas. Após a fase marcada pelo pessimismo, Furtado passa a criar, a partir dos anos 1980, obras de avaliação sobre os caminhos traçados e os resultados alcançados, bem como os que ainda estão por vir. Nesse ponto, emerge a fase de crítica persistente, que passará a prevalecer em suas escritas. Paralelamente, ele também se engaja na elaboração de sua autobiografia.

Segundo Carlos Mallorquin (2008), a obra de Furtado pode ser dividida em dois momentos, opostas à periodização feita por Cepêda. Uma primeira fase que reúne as produções entre fins dos anos 1950 e início dos anos 1960. Nesta fase inicial, conforme Mallorquin, Furtado concentra seus esforços na criação da "Teoria do Subdesenvolvimento". Seu foco está na construção de uma teoria que confronte a economia clássica, ao mesmo tempo que destaca a abordagem estruturalista em contraste com a ortodoxa. Este período é caracterizado pela consolidação do estruturalismo latino-americano promovido por Furtado durante sua atuação na CEPAL e nas instituições brasileiras. Na segunda fase, os objetivos de Furtado se distanciam daqueles da primeira etapa. Ele introduz elementos mais interdisciplinares na análise econômica, buscando uma compreensão que vá além das análises centradas no confronto entre as abordagens ortodoxa e estruturalista. Para Mallorquin, essa segunda fase corresponde ao período entre 1976 e 1980, quando Furtado desenvolve uma teoria abrangente das formações sociais. Esta fase também é marcada por um certo pessimismo.

Além dos supracitados autores, destaca-se também Rosa Maria Vieira (2001). Para a autora, a década de 1950 até 1964 é o período base da primeira fase da obra do autor. Essa classificação é realizada com base na atuação de Celso Furtado, como administrador público e teórico, porque concomitantemente que atuava como integrantes de órgãos da burocracia e do planejamento, como a CEPAL, BNDE, a SUDENE e o Ministério do Planejamento, não deixou

de realizar suas reflexões teóricas. A segunda etapa seria totalmente acadêmica, porque com o exílio dedicou-se inteiramente a ministrar aulas e a produzir conteúdo. Este período é mais voltado, de acordo com a autora, mais às interpretações teóricas do que à ação política. É uma fase de pessimismo quanto à possibilidade de se promover um desenvolvimento autossustentado na periferia do capitalismo. Essa característica de pessimismo pontuado por Vieira coaduna com as duas interpretações anteriores.

Considerando a tipologia proposta como base para identificar as distintas fases da produção intelectual de Furtado, torna-se evidente que, para os três autores em questão, há um ponto crucial de viragem no pensamento de Celso Furtado: a transição entre o período pré e pós-hegemonia do nacional-desenvolvimentismo no Brasil. Por essa razão, muitos estudiosos que investigam a obra de Celso Furtado situam a década de 1960, particularmente o ano de 1964, marcado pelo Golpe Militar, como o principal divisor de águas em sua trajetória intelectual.

Nosso foco nesta dissertação é, portanto, com a chamada primeira fase, entendo-a, tal como fizeram Cepêda (2001) e Vieira (2001), de início de sua produção intelectual e anos 1950 até 1964, respectivamente. É neste período que o autor teoriza seus primeiros trabalhos sobre administração pública, planejamento, desenvolvimento e subdesenvolvimento e centro-periferia, dentro da CEPAL e se insere nos debates em torno do nacional-desenvolvimentismo, ideologia e debate que formou o ciclo ideológico do desenvolvimentismo brasileiro no período (BIELSCHOWSKY [1988], 2004). Essa fase se coloca como fundamental para a pesquisa porque suas produções estão atreladas ao contexto de emergência do planejamento enquanto fundamento do desenvolvimento econômico em contraposição à visão que entendia que esse processo ocorria de maneira espontânea a partir do livre jogo das forças de mercado. É também neste contexto de primeira fase que Furtado vai debater a formação econômica do Brasil, para compreender as origens de seu atraso e as permanências dos tempos coloniais, de agricultura exportadora e dependendo do mercado externo, contrária a estrutura que foi desenvolvidas nos países de centro após a Revolução Industrial, de estrutura produtiva industrializada. O seu debate engendra, também, o embate com as teorias do desenvolvimento, principalmente de Rostow, que colocava o subdesenvolvimento como uma etapa anterior ao desenvolvimento. Para Furtado, longe disso, o subdesenvolvimento era uma condição imposta e reforçada para manter a desigualdade entre os países, conforme se abordará ao longo desta pesquisa, e a saída para essa condição é a partir da presença do Estado e do instrumento do planejamento como

racionalizador desse processo. As suas teses do (sub)desenvolvimento, do Estado e do planejamento não pode ser pensada apenas do ponto de vista da economia, ela não se apresenta como isolada, e seus textos apontam para a dimensão das reformas políticas e da democracia como ponto-chave e necessárias para a realização do desenvolvimento e o progresso.

### 3.2 Celso Furtado e a teoria do (sub) desenvolvimento

As transformações e a ascensão de debates, ações e ideologias que foram apontadas nos capítulos anteriores, assim como as demais transformações internacionais, delinearão o pano de fundo para a formação do pensamento de Celso Furtado sobre a construção de uma teoria que procurava explicar a condição do Brasil como país subdesenvolvido, em um primeiro momento (*diagnóstico*) e, em segundo, da formulação de proposições a respeito do Estado e do Planejamento (*ação política*) para superar essa mesma condição, em um contexto de debate em busca da modernização política, econômica e social.<sup>91</sup> Diante deste conjunto de mudanças, Celso Furtado contribuiu com a composição de um campo teórico potente para a melhor compreensão do Brasil, desde suas origens, processos históricos, pontos de inflexão e decisões políticas e econômicas. Esse conjunto de temas se apontavam como singulares para o país, como é singular em qualquer nação.

Essa convicção se coloca como fundamental por permitir a leitura de teóricos de países do centro a partir de uma visão crítica em relação à realidade brasileira, em que seu contexto histórico e estruturas políticas e econômicas foram formados em outras bases<sup>92</sup>. Celso Furtado, em *A Economia Brasileira* (1954), por exemplo, realiza um valioso debate teórico sobre os equívocos dessa assimilação de conceitos e perspectivas teóricas sem a devida criticidade. Autores como Keynes, Schumpeter, Marshall etc., visualizam apenas os efeitos positivos e

---

<sup>91</sup> Em relação aos conceitos acerca do desenvolvimento e da modernização, Barrington Moore, em *As origens sociais da ditadura e da democracia – Senhores e camponeses na construção do mundo moderno*, na década de 1980, elaborou, a partir da utilização do método de história comparada, estudos sobre a mudança política, social e econômica na Grã-Bretanha, França, Estados Unidos, China, Japão, Alemanha, Rússia e Índia para interpretar as transformações sociais, tendo como auxílio a história e as estruturas sociais desses países como condicionantes à compreensão do desenvolvimento e da modernização. Assim sendo, para o autor, o processo de modernização estaria relacionado com a forma em que uma sociedade passa da condição de pré-moderna para moderna interligada com o tratamento dado às sociedades agrárias e é, sobre os regimes políticos, que a modernização encontraria seu epicentro de alterações.

<sup>92</sup> Rafael Gumiero (2011), em sua dissertação, realizou brilhante pesquisa a respeito do diálogo de Celso Furtado com autores do centro capitalista em torno do debate do (sub)desenvolvimento, como Myrdal, Nurkse e Rostow.

negativos do acúmulo e estagnação do capital e trabalho, esquecendo que os fatores que impulsionam essa dinâmica não estariam sobre a fórmula que a partir dos ganhos excessivos obtidos gerando capital seriam reconvertidos em melhores salários, acarretando bem-estar social. A incapacidade de se obter capital gera, por sua vez, baixos salários pela falta de reconversão atribuída ao capital e, assim sucessivamente. Furtado aponta o equívoco diante daquilo que os economistas clássicos não observavam, ou seja, deterioração (no momento primário-exportador) e incapacidade de poupança interna e inovação (na etapa de industrialização restringida).

As obras de Furtado, a saber: "A Economia Brasileira" (1954), "Perspectiva da Economia Brasileira" (1958), "Formação Econômica do Brasil" (1959), "A Pré-Revolução Brasileira" (1962) e "A Dialética do Desenvolvimento" (1964), desempenham um papel central no debate teórico global sobre o desenvolvimento e subdesenvolvimento. Essas obras podem ser analisadas a partir de três perspectivas distintas, considerando o autor como pesquisador e formulador de políticas na CEPAL, BNDE, GTDN, SUDENE e Ministério do Planejamento. Nesse contexto, Furtado amalgamou de forma magistral três correntes de pensamento econômico fundamentais: a Economia Clássica, o Keynesianismo e o Marxismo. Ele as sintetizou para construir uma abordagem autônoma que enfatiza a importância de diagnosticar os problemas enfrentados pelas economias nacionais em diferentes estágios de desenvolvimento.

Se pretendêssemos sintetizar a contribuição das três correntes de pensamento referidas para o advento de um pensamento autônomo e criador no mundo subdesenvolvido, diríamos que o marxismo fomentou a atitude crítica e inconformista, a economia clássica serviu para impor a disciplina metodológica, sem a qual logo se descamba para o dogmatismo, e a eclosão do keynesiano favoreceu melhor a compreensão do papel do Estado no plano econômico, abrindo novas perspectivas ao processo de reforma social (FURTADO [1961], 2009, p. 18-19).

Celso Furtado atribui sua capacidade de análise histórica-estrutural à sua atuação junto da CEPAL, que lhe proporcionou essa evolução analítica, “a aproximar a análise econômica e o método histórico” (*Ibidem*). Furtado buscou examinar a trajetória econômica dos países subdesenvolvidos e suas características para entender a gênese do atraso econômico, que encontra origem na estrutura colonial. “Embora partindo de um referencial teórico eclético, sempre avaliava criticamente o alcance das teorias vigentes frente à [sua] realidade histórica” (BORJA, 2013, p. 164).

Embora Furtado tenha prosseguido no caminho aberto por Prebisch no campo analítico do sistema *centro-periferia*, cabe destacar que sua abordagem reserva algumas diferenças com relação aos ensaios do economista argentino. Como vimos no tópico sobre a CEPAL, ainda que tenham sido muitas as contribuições teóricas de Prebisch, sua ênfase primordial esteve voltada à estrutura do comércio internacional, a partir da qual outros conceitos seriam aprofundados por outros intelectuais vinculados à tradição cepalina, como é o caso do próprio Furtado.<sup>93</sup> Tendo como referência a inserção externa das economias periféricas (nos marcos dos esquemas centro-periferia), Furtado dará mais ênfase à análise das estruturas que se reproduzem internamente na periferia. “Teoricamente”, aponta Conceição Tavares (2000), “sua concepção é semelhante ao esquema centro-periferia de Prebisch (1949), mas sua visão é mais completa porque *contempla a análise de nossa estrutura subdesenvolvida e a dinâmica da sua articulação interna-externa*” (Tavares, 2000, p. 129, *grifos nossos*)<sup>94</sup>.

A principal preocupação de Furtado concentra-se na análise histórica detalhada das particularidades da realidade latino-americana, utilizando as teses de Prebisch como base de referência. Nesse sentido, é plausível argumentar que Furtado se destaca como o autor vinculado à tradição da CEPAL que mais avançou no aprimoramento do método histórico-estrutural, especialmente por meio da prática da análise comparativa histórica.

A história é uma importante ferramenta para o método histórico estrutural, pois parte da análise da *formação da estrutura econômica e política de um país*, o que contribui para apontar os principais elementos que *são determinantes para uma economia ser classificada como subdesenvolvida* (GUMIERO, 2011, p. 79, *grifos nossos*).

É de suma importância considerar o contexto histórico e as nuances que surgem de sua análise, que muitas vezes não foram devidamente sistematizadas pelos intelectuais do centro da economia capitalista. Ao colocar esse aspecto como um ponto central do debate, Celso Furtado sustenta a tese de que alcançar o desenvolvimento econômico no Brasil (ou na América Latina de maneira geral) não é viável com base nos princípios liberais do livre-mercado e de um Estado ausente. O capitalismo, quando observado nesses países, assume características radicalmente distintas.

---

<sup>93</sup> Outros nomes são Aníbal Pinto, Oswaldo Sunkel, Maria da Conceição Tavares, José Serra etc.

<sup>94</sup> Tavares, Maria da Conceição. *Subdesenvolvimento, dominação e luta de classes: Celso Furtado e o Brasil* (2000): 129-154.

*O desenvolvimento econômico é um fenômeno com uma nítida dimensão histórica. Cada economia que se desenvolve enfrenta uma série de problemas que lhe são específicos, se bem que muitos deles sejam comuns a outras economias contemporâneas. O complexo de recursos naturais, as correntes migratórias, a ordem institucional, o grau relativo de desenvolvimento das economias contemporâneas, singularizam cada fenômeno histórico do desenvolvimento* (FURTADO [1961], 2009, p. 27-28 *grifos nossos*).

Em "Desenvolvimento e Subdesenvolvimento" (1961), Celso Furtado argumenta que a superação dos atrasos na economia brasileira requer, em primeiro lugar, uma compreensão profunda das especificidades estruturais de nossa própria economia. Ele enfatiza a inadequação de simplesmente aplicar modelos técnicos de análise desenvolvidos no exterior, baseados na realidade de outros países, à realidade brasileira. Esta obra é de extrema importância “pois é nela que, pela primeira vez, o autor sistematiza seu pensamento sobre o desenvolvimento econômico, antes apenas fragmentos dispersos nos vários estudos escritos por ele ao longo da década de 1950” (WASQUES, 2018, p. 17). Ele empreendeu uma análise abrangente das categorias envolvidas no processo histórico de crescimento econômico do Brasil, abordando desde a estrutura da economia colonial e sua posterior crise, até os desequilíbrios associados ao período imperial e, por fim, a industrialização fundamentada no processo de substituição de importações. Em termos mais simples, ele examinou a transição do pré-capitalismo centrado na produção agrícola para o capitalismo industrial moderno.

De fato, a linguagem política criada por Furtado identifica no Brasil hodierno um conjunto de problemas que são aglutinados compreensivamente a partir da categoria de subdesenvolvimento, tais como a distribuição de renda, a concentração fundiária, o atraso relativo do Nordeste e de outras regiões não industrializadas, a nossa capacidade ainda limitada de resistir às crises da economia mundial, a direção das exportações brasileiras para o setor de *commodities etc* (MOREIRA, 2013, p. 187).

Com base nessas observações, é evidente que suas contribuições no campo da teoria estruturalista são profundas. Bielschowsky (2007) destaca três delas: em primeiro lugar, a ênfase na importância da história econômica como uma ferramenta metodológica crucial para embasar suas teses sobre a realidade latino-americana e, de modo mais específico, a brasileira. Em segundo lugar, sua originalidade ao destacar a possibilidade de persistência do subemprego, ou seja, da própria condição de subdesenvolvimento, mesmo em meio ao aumento médio da

produtividade da economia. E, por fim, sua introdução de uma discussão voltada para as interações entre crescimento econômico e distribuição de renda, uma temática que ganharia significativa relevância no contexto do pensamento econômico estruturalista. Cepêda (1998; 2008) aponta que assim como Prebisch, Furtado tem como movimento a crítica às teorias econômicas que haviam sido formuladas para se pensar o desenvolvimento, mas que possuíam dois graves equívocos: o nível de abstração, de caráter generalizado e a frágil análise histórica, que não considerava as especificidades. Por isso que há em Furtado, principalmente nas obras *Dialética do Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento e Subdesenvolvimento e Teoria Política*, a recusa sobre a mão invisível e da noção de vícios privados benefícios públicos, ou seja, “a dinâmica do capitalismo pode ser (e nos países subdesenvolvidos é) promotora de mal-estar público” (CEPÊDA, 2008, p. 106).

Os estudos realizados por Furtado ao longo de suas obras (1954, 1958, 1959 e 1961), foram fundamentais para a elaboração da teoria do desenvolvimento e subdesenvolvimento. Eles apontaram para a raiz do subdesenvolvimento no contexto brasileiro, identificando conexões profundas com o legado colonial. Entre as várias questões abordadas, ressaltou-se a criação de obstáculos significativos que impediram o surgimento de um sistema econômico nacional intrinsecamente dinâmico.

O subdesenvolvimento é, portanto, *um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento*. Para captar a essência do problema das atuais economias subdesenvolvidas é necessário se levar em conta essa peculiaridade (FURTADO [1961], p. 161-162, *grifos nossos*).

A dinâmica agrário-exportadora que prevaleceu durante o período colonial e foi posteriormente respaldada pela teoria liberal da divisão internacional do comércio estabeleceu uma relação desigual e desigual de crescimento e desenvolvimento entre as nações. Em outras palavras, essas teorias proporcionaram uma base teórica e conceitual para legitimar tais disparidades. De acordo com a análise de Celso Furtado (1954), o pensamento tradicional mostrou-se inadequado ao fazer previsões equivocadas sobre como os países periféricos poderiam superar o subdesenvolvimento em relação às nações industrializadas. Portanto, esse pensamento tornou-se o foco de sua investigação. A história, como abordada nas obras de Furtado, retrata a América Latina como uma região centrada na exportação de produtos primários, uma característica herdada de seu passado colonial. Enquanto isso, as nações



metropolitanas passaram por uma Revolução Industrial que condicionou o surgimento do desenvolvimento econômico a partir do século XVIII. Isso marcou o início de um distanciamento econômico entre os países, um fosso que se aprofundaria devido às relações comerciais subsequentes, caracterizadas pelos termos desiguais de troca.<sup>95</sup>

A falta de uma abordagem histórica nos escritos clássicos é um dos fatores que contribuíram para a interpretação limitada dos processos de industrialização em andamento. Isso foi agravado por uma teoria das mudanças sociais que não considerou adequadamente a importância das mudanças políticas para o sucesso dos esforços de industrialização em países periféricos. A ênfase na análise histórica permitiu ao autor destacar os fatores que levaram diferentes tipos de sociedades a gerarem um excedente econômico e, o que é mais crucial, identificar as razões pelas quais esse excedente foi transformado em um meio de produção, ou seja, acumulado como capital.

*A análise dos processos históricos de desenvolvimento constitui o ponto de partida para a compreensão das diversas formas que tomou a acumulação de capital, a qual constituiu condição necessária para o progresso técnico. Os fatores que permitem a uma sociedade dispor de um excedente – isto é, de uma margem que não será absorvida pelo consumo corrente – e os que induzem a transformar esse excedente em instrumento de aumento da produção são os que devem ser postos em evidência pela análise histórica. (FURTADO [1967], 2000, p. 154, grifos nossos).*

Para compreender esse processo, é necessário retroceder ao período da Revolução Industrial. De acordo com a visão de Furtado (1961), antes da primeira Revolução Industrial, o desenvolvimento econômico era, em essência, um processo de reunir pequenas unidades econômicas e de dividir geograficamente o trabalho, com os comerciantes desempenhando um papel central nesse processo. No entanto, com o surgimento do primeiro núcleo industrial na Inglaterra, a dinâmica da economia global passou por uma profunda transformação. O autor identifica que o desenvolvimento industrial clássico pode ser dividido em duas fases distintas.

A primeira fase é caracterizada pela desestruturação das formas de produção pré-capitalistas, enquanto a segunda fase representa o estágio em que esse processo de desintegração já foi finalizado. É nessa segunda fase que Furtado identifica o

---

<sup>95</sup> Furtado (1961) iguala o evento da Revolução Industrial à descoberta do fogo, da roda ou do método experimental, tamanha sua importância.

subdesenvolvimento como uma realidade distinta, em contraposição às características presentes nessa configuração histórica. Durante a primeira fase, devido à própria desarticulação do artesanato, “o desenvolvimento se processava em condições de oferta de mão de obra totalmente elástica” (FURTADO [1961], 2009, p. 153). Devido à flexibilidade da oferta de mão de obra, não existiam pressões salariais significativas. Isso possibilitou que os ganhos de produtividade fossem retidos com mais facilidade pelos industriais, resultando em lucros substanciais para eles. Isso se deve ao fato de que os custos de produção eram constantemente reduzidos. Essa concentração de recursos incentivou os empresários a expandirem ainda mais a produção e a capacidade produtiva, o que se traduziu em um crescimento econômico significativo.

Nesse modelo inicial, à medida que a produção de bens de capital aumentava em relação à de bens de consumo, a oferta de bens de consumo, em termos relativos, diminuía. Enquanto isso, o nível de demanda permanecia constante, o que gerava pressões para o aumento dos preços dos bens de consumo e, conseqüentemente, uma redução real nos salários.<sup>96</sup>

Nesse cenário, os lucros aumentavam consideravelmente em relação aos salários. Como consequência, Furtado conclui que, dentro desse modelo, uma diminuição na produção de bens de consumo levará a uma redução do salário médio real, enquanto um aumento na produção de bens de capital resultará em maiores lucros (Furtado, conforme citado, p. 155). O desfecho natural dessa fase foi a exaustão do excedente estrutural de mão de obra, a partir do qual a oferta de mão de obra se tornou inelástica.

No que se refere à segunda fase do desenvolvimento das economias industriais, o aspecto central estava na relativa inflexibilidade da oferta de mão de obra. Nesse período, a oferta de capital cresceu significativamente em relação à oferta de trabalho, o que gerou uma pressão substancial para redistribuir a renda em favor dos trabalhadores. Se a oferta de mão de obra continuasse a ser inflexível, isso inevitavelmente resultaria em uma pressão para reduzir a importância relativa da produção de bens de capital. A solução para esse dilema foi encontrada por meio do avanço tecnológico, que passou a ser "progressivamente direcionado para corrigir o desequilíbrio fundamental" (Furtado, conforme citado, p. 157). O ponto crucial a se destacar nessa discussão é a compreensão das condições históricas (e lógicas) do desenvolvimento econômico e da evolução da tecnologia como um produto desse processo,

---

<sup>96</sup> “Essa modificação na estrutura foi acompanhada de alterações na distribuição da renda, crescendo a massa total dos lucros com mais intensidade que a folha de salários” (FURTADO [1961], 2009, p. 155)

tornando-a altamente adaptável às condições socioeconômicas das nações pioneiras na industrialização.<sup>97</sup>

Derivar um modelo abstrato do mecanismo dessas economias, em seu estágio atual, e atribuir-lhe validade universal valeria por uma reencarnação do *homo economicus*, em cuja psicologia rudimentar os clássicos pretenderam assentar as leis econômicas fundamentais. A dualidade óbvia que existe e se agrava, cada dia mais, entre as economias desenvolvidas e as subdesenvolvidas exige uma formulação desse problema em termos distintos. (FURTADO [1961], 2009, p. 159).

Após abordar os elementos do desenvolvimento em seu contexto histórico, é pertinente explorar os traços do subdesenvolvimento periférico. O subdesenvolvimento, que surge paralelamente às mudanças econômicas após a Revolução Industrial, demanda uma abordagem teórica distintiva. Furtado rejeita as interpretações propostas por Rostow, nas quais o subdesenvolvimento é concebido como uma fase indispensável na trajetória do desenvolvimento.

De maneira mais precisa, o autor propõe-se a investigar a gênese do fenômeno do subdesenvolvimento no quadro de formação do sistema econômico mundial, e o faz através da análise histórica e estrutural dos problemas econômicos, uma abordagem metodológica essencialmente concreta e indutiva, contrastando, assim, com o enfoque marginalista (abstrato e dedutivo), considerado insuficiente para abordar as particularidades do subdesenvolvimento (WASQUES, 2018, p. 130)

A ideia central de Furtado é que o subdesenvolvimento é um “processo histórico autônomo”, e não uma “etapa” pela qual tenham passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento, conforme o pensamento predominante à época. “Como fenômeno específico que é, o subdesenvolvimento exige um esforço próprio de teorização, haja vista o erro gravíssimo de estudá-lo por analogia com a experiência histórica das economias desenvolvidas” (WASQUES, 2018, p. 130)

No que diz respeito às estruturas subdesenvolvidas, o autor aborda a ideia de distintos níveis de complexidade. Existem estruturas de menor complexidade, nas quais a economia é

---

<sup>97</sup> Em *Criatividade e Dependência* (1978) Furtado retoma essa discussão e aponta que os países que buscaram sua modernização pela via indireta, ou seja, como acesso ao consumo de bens finais, produzia um resultado oposto: “diversificavam-se os padrões de consumo na ausência quase total de evolução das técnicas produtivas” (2008, p. 71)

dominada por um único setor de exportação de produtos primários, muitas vezes sob a influência de empresas capitalistas estrangeiras, coexistindo com um setor significativo voltado para a subsistência. Em termos gerais, isso é exemplificado pelas economias da América Central. No entanto, é importante notar que a semelhança desse processo de desenvolvimento com a primeira fase do "modelo clássico industrial" é apenas superficial. De acordo com Furtado, a grande diferença está no fato de que as empresas capitalistas que entram nas estruturas subdesenvolvidas não estão dinamicamente ligadas a essas estruturas, uma vez que os lucros gerados não se reinvestem na economia local, mas sim são direcionados para as economias centrais. Nas palavras de Furtado, “era raro vermos o chamado núcleo capitalista modificar as condições estruturais preexistentes, pois estava ligado à economia local apenas como elemento formador de uma massa de salários” (FURTADO [1961], 2009, p, 164)

No entanto, o cenário mais intrincado de subdesenvolvimento, exemplificado pela economia brasileira em si, apresenta uma complexidade maior. Nesse contexto, a economia coexiste com três setores distintos: um dedicado à subsistência, outro voltado para a exportação de produtos primários e um terceiro relacionado ao mercado interno, constituindo o núcleo urbano-industrial. Sob essa estrutura subdesenvolvida, o desafio do subdesenvolvimento assume nuances adicionais e, portanto, requer uma abordagem teórica diferenciada. Isso se reflete na aplicação do método histórico-estrutural por Furtado, que busca oferecer uma teoria mais apropriada às particularidades estruturais de cada contexto econômico examinado. O principal motor dinâmico das economias subdesenvolvidas mais "avançadas" permanece sendo a demanda externa.

Contudo, de acordo com a perspectiva de Furtado, a distinção crucial é que, nessas estruturas subdesenvolvidas mais avançadas, há a possibilidade de desencadear um acúmulo de reações que podem resultar em mudanças estruturais significativas no sistema. No caso da economia brasileira, à medida que a renda monetária aumenta devido a estímulos externos, os lucros do setor industrial central, relacionado ao mercado interno, também crescem, resultando em um aumento nos investimentos nesse setor. Isso, por sua vez, tem um impacto positivo no nível da renda monetária e, conseqüentemente, diminui a importância relativa do segmento de subsistência (Furtado, [1961] 2009).

O setor industrial vinculado ao mercado interno evoluiu por meio de um processo de substituição de importações de manufaturas mais básicas. O empresário industrial local estava empenhado em oferecer um produto similar ao importado, o que o obrigava a adotar métodos

de produção tecnologicamente mais alinhados com os praticados no centro, ou seja, mais dependentes de investimentos em capital. Isso resultava em consequências prejudiciais para os países da região.

Do ponto de vista do empresário de país subdesenvolvido, não somente a tecnologia se apresenta como variável independente (...) mas também a própria forma de desenvolvimento do setor industrial de uma economia subdesenvolvida, seguindo a linha da substituição de importações, leva-o à adoção de uma tecnologia compatível com uma estrutura de custos e preços similar à que prevalece no mercado mundial de manufaturas. É específica do subdesenvolvimento essa falta de correspondência entre disponibilidade de recursos e fatores e as combinações destes requeridas pela tecnologia que está sendo absorvida. O que se explica pelo fato de que o subdesenvolvimento não resulta de transformações endógenas de uma economia pré-capitalista, mas de um processo externo, nesta última, de uma ou mais empresas ligadas ao comércio das economias industrializadas em expansão. (FURTADO [1961], 2009, p. 173-174)

Como evidenciado no trecho mencionado, Furtado acreditava que o desenvolvimento técnico adotado pela periferia impedia uma transformação mais significativa na estrutura ocupacional, que ocorria de forma muito gradual. Portanto, havia uma tendência para que o setor de subsistência persistisse no contexto das mudanças econômicas, o que resultava em níveis alarmantes de desemprego. Para o economista brasileiro, a parcela da população afetada pelo processo de desenvolvimento permanece restrita, com a diminuição da importância relativa do setor dedicado principalmente à produção para subsistência ocorrendo muito lentamente. Isso se explica pelo fato de que uma economia na qual a produção industrial já atingiu muita diversificação e tem uma contribuição para o produto interno bruto (PIB) que se assemelha pouco ao que é observado em países desenvolvidos ainda exibe uma estrutura ocupacional essencialmente pré-capitalista. Portanto, uma grande parte de sua população permanece excluída dos benefícios do desenvolvimento. (FURTADO [1961] 2009).

A propensão significativa ao desequilíbrio na balança de pagamentos é outra característica estrutural do subdesenvolvimento, conforme destacado pelo autor. Durante a fase de crescimento voltado para fora, ou seja, na etapa que precede a industrialização, essa tendência se manifesta principalmente pela deterioração dos termos de troca, como Prebisch formulou. Porém, na fase de desenvolvimento orientada para dentro, surge um elemento adicional que exerce pressão sobre a tendência anterior: a crescente necessidade de importar máquinas e equipamentos para a produção interna. Dessa forma, destaca Furtado, o aumento

na demanda por importações, que ocorre a uma taxa duas vezes maior do que o aumento na demanda global, é uma consequência das mudanças estruturais impulsionadas pelo crescimento acelerado. À medida que o coeficiente de investimento aumenta, o coeficiente de importação também se eleva, simplesmente porque o investimento exige uma cobertura cambial maior.

Se considerarmos o contexto em que surge um núcleo urbano-industrial nas economias subdesenvolvidas mais complexas, além do impacto do colapso das exportações, podemos facilmente identificar o efeito desestabilizador gerado pela própria industrialização sobre o equilíbrio das transações externas. Em outras palavras, os mecanismos internos destinados a proteger a renda estavam em operação para sustentar a demanda em um momento em que a capacidade de importação estava em declínio. Nessas circunstâncias, devido à pressão sobre a balança de pagamentos, as economias subdesenvolvidas tendiam a apresentar, em termos estruturais, uma taxa de crescimento mais limitada e menos estável em comparação com as economias desenvolvidas. Essa interpretação lança as bases para uma visão "estagnacionista" das economias latino-americanas, embora seja importante notar que Furtado só seguirá por esse caminho mais adiante, por volta da década de 1960.

As transformações econômicas vivenciadas pelas economias subdesenvolvidas também deram origem a pressões inflacionárias significativas e persistentes. Isso ficou evidente desde o início, durante a Grande Depressão, quando foram empregados mecanismos para proteger a renda do setor externo. Esses mecanismos incluíram a expansão do crédito, destinado à aquisição e estocagem de café, e a desvalorização da moeda nacional. No primeiro caso, os recursos para financiamento não foram provenientes do exterior, mas sim da emissão de moeda, o que resultou em crescentes pressões sobre os níveis de preços. Quanto à desvalorização cambial, ela resultou em um aumento radical dos preços relativos dos produtos manufaturados importados. Isso, por um lado, tornou mais atrativa a produção interna desses produtos, mas, por outro lado, encareceu os custos dos insumos importados utilizados na produção. Quando se analisa o desafio do desequilíbrio externo como um fenômeno de longa duração, inevitavelmente, chega-se à conclusão de que sua origem reside em uma inflação crônica ou em um desequilíbrio persistente entre custos e preços (Furtado [1961] 2009).

Devido às características mencionadas anteriormente, é possível identificar mais dois traços estruturais distintivos das economias subdesenvolvidas em relação às desenvolvidas: a tendência à concentração de renda e a dependência externa. No modelo clássico de

desenvolvimento, o motor do progresso era um processo simultâneo de adoção e disseminação de novos padrões de consumo e métodos de produção. No entanto, nas economias periféricas, o motor do desenvolvimento sempre esteve ligado à importação de padrões de consumo em benefício de uma minoria da população. A crescente concentração de renda, em última instância, decorre do desequilíbrio entre os fatores de produção (com um excedente de mão de obra e tecnologias intensivas em capital), o que impedia o crescimento da massa salarial na mesma proporção em que promovia o aumento das taxas de lucro.

O fato de que a "acumulação de capital" é influenciada por fatores externos, tanto no que diz respeito à obtenção de recursos (através da exportação de produtos primários) quanto à aquisição de máquinas e equipamentos (através da importação), destaca, em última análise, um elemento fundamental das economias subdesenvolvidas: a dependência externa.

Constitui característica geral das economias subdesenvolvidas um grau elevado de dependência do processo de formação de capital com respeito ao intercâmbio externo. Não somente de dependência no que concerne à formação dessa poupança em inversão real (FURTADO [1961], 2009, p. 182)

À medida que as estruturas subdesenvolvidas se tornam mais complexas, a dependência está cada vez mais ligada à "conversão da poupança em investimento", uma vez que os lucros gerados pelo setor industrial têm a capacidade de formar quantidades significativas de poupança. À medida que a estrutura econômica progrediu para os estágios intermediários e avançados do subdesenvolvimento, as características desses desafios se alteraram. Nesse contexto, o processo de formação de capital não estava mais predominantemente ligado à poupança, uma vez que a rentabilidade no setor voltado para o mercado interno já não era frequentemente menos atrativa em comparação ao setor externo. No entanto, essa autonomia na geração de poupança, nas fases intermediárias do subdesenvolvimento, geralmente vinha acompanhada de uma dependência maior em relação à transformação dessa poupança em capital real. Portanto, a expansão da capacidade produtiva já não ocorria apenas por meio da incorporação de novas terras e do aumento das plantações. (FURTADO [1961], 2009).

Nesse cenário, Furtado assume uma atitude cética em relação às ideias iniciais da CEPAL, que defendiam que o progresso da industrialização era um requisito fundamental para superar o nosso atraso. Em contrapartida, ele sustenta que o processo orgânico de industrialização tende a intensificar as principais características do subdesenvolvimento, tais como desemprego, concentração de renda, inflação, desequilíbrio externo e dependência.

Dentro dessa visão, a representação delineada por Francisco de Oliveira (2003) do "círculo vicioso do subdesenvolvimento" é essencialmente uma ilustração da tendência intrínseca à continuidade do subdesenvolvimento, que conforme concebido por Furtado ([1961] 2009), quando o setor desenvolvido expande sua produção sem incorporar novos contingentes de força de trabalho, e todo crescimento populacional precisa ser absorvido pelo setor menos desenvolvido, dadas as atuais condições de produtividade predominantes, o aumento resultante na renda per capita da população em geral não necessariamente se traduz em um crescimento relativo do setor desenvolvido. Portanto, apesar do aumento da renda per capita, essa configuração não modifica o grau de subdesenvolvimento.

Se, em última instância, a dependência externa é a causa fundamental do subdesenvolvimento, torna-se claro que as características estruturais do subdesenvolvimento têm suas raízes na maneira pela qual essas economias estão integradas no sistema internacional. As principais características do subdesenvolvimento são amplificadas e intensificadas pelo processo de industrialização conduzido pelas forças do mercado. Assim, a superação do subdesenvolvimento exige que o progresso industrial seja orientado por um plano estatal concebido para retificar distorções, ou seja, para abordar as ineficiências sociais, setoriais e macroeconômicas que surgiram durante o processo de industrialização periférica. Conforme Furtado argumenta, a falta de planejamento desempenha um papel substancial na explicação dos desequilíbrios estruturais inerentes ao subdesenvolvimento. Tema que pretendemos discorrer no próximo tópico.

### **3.3 Celso Furtado e o Planejamento Desenvolvimentista**

O tema do Planejamento é uma constante na obra de Celso Furtado e já aparece no que Wasques (2018, 2021a, 2021b) denomina de escritos de juventude do autor, e que prosseguirá ao longo de toda a sua produção intelectual, embora nem sempre seja possível encontrar de forma explícita em suas obras discussões abertas de cunho teórico-conceitual. Diferente do trabalho de Renato Wasques, em sua tese de doutorado, *Estado e Planejamento na obra de Celso Furtado* (2018), nossa pesquisa objetivou-se no recorte temporal de 1946-1964, momento de interlúdio democrático no país. Ao focar estritamente neste período, não pretendemos observar a continuidade ou descontinuidade no pensamento do autor a respeito do tema em sua vasta obra, mas sim com entender como o seu pensamento, expresso em algumas



de suas mais importantes obras do período, teoriza sobre o tema do planejamento, que como foi exposta nos tópicos anteriores, em um contexto que vinha de transformações econômicas, sociais e políticas, como a negação do *laissez-faire*, ampliação da agenda do Estado e a busca pela modernização dos países latino-americanos e o Brasil. O movimento de análise de toda a sua obra procurando examinar toda esta temática sequer seria possível dentro dos limites de uma pesquisa de mestrado.

Os escritos de Celso Furtado a respeito do tema do planejamento remetem desde seus primeiros anos como intelectual, ou seja, início dos anos de 1940. Muito do seu pensamento sobre planejamento se deve a diversas influências, como de Rostow, Myrdal e Nurkse (GUMIERO, 2011), mas também Mannheim (REZENDE, 2004; VIEIRA, 2010) e Keynes (CEPÊDA, 1998; VIEIRA, 2001), entre outros ao longo de sua produção, pela via da afirmação ou da negação. Em relação aos escritos do intelectual jovem ao curso dos anos 1940, Wasques (2018, 2021b) discorre sobre as influências que Furtado recebeu sobre o tema, principalmente nos debates a respeito das teorias organizacionais e da teoria da administração científica, enquanto ainda trabalhava no DASP, órgão do governo Vargas para a reforma da administração pública brasileira nos anos seguintes ao Estado Novo (1937) e que foi criado inspirado nos EUA.

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 (WASQUES, 2021b, p. 96 apud FURTADO, 2008, p. 10)

Na década de 1940, Celso Furtado concentrou seus esforços na redação e compilação de textos abordando temas como administração, planejamento e democracia moderna. Alguns desses escritos viram a luz do dia na Revista do Serviço Público, uma publicação associada ao Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Posteriormente, Rosa Freire D'Aguiar reuniu uma parte significativa desses textos, que foi lançada pelo Centro Celso Furtado sob o título "Arquivos Celso Furtado, volume 6: O Jornalismo, o Serviço Público, a Guerra e o Doutorado" em 2014. É notável que nos primeiros anos de sua carreira intelectual, enquanto atuava no serviço público administrativo, Furtado desenvolveu um forte interesse na temática da organização e do planejamento. Essa paixão se tornou tão profunda a ponto de ele afirmar que "não existe ação viável sem um planejamento adequado" (*Ibid, idem*).

Seu pensamento, neste momento, também é influenciado pelo conjunto de transformações ocorridas na política e na economia tanto a nível nacional quanto internacional. Na esfera política, observamos o surgimento de novos atores, como sindicatos e partidos políticos com uma presença mais significativa em âmbito nacional, bem como um aumento no eleitorado e um papel de destaque desempenhado pela burocracia pública. No campo econômico, destacam-se a ênfase no planejamento, a rejeição do *laissez-faire* e as mudanças nas técnicas de produção, que têm demandado um maior esforço de racionalização tanto no setor privado quanto no setor público.

(...) 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 (WASQUES, 2021, p. 96, grifos nossos).*

A influência da administração científica, que surgiu no contexto das empresas privadas, gradualmente se estendeu ao domínio da administração pública. Nos Estados Unidos, por exemplo, essa transição teve início no século XIX com o Pendleton Act de 1883, um marco importante na criação de um sistema de serviço público baseado no mérito (ABRUCIO & LOUREIRO, 2018). A discussão sobre reforma e planejamento para a racionalização do Estado já estava em curso há algum tempo nesse período. Quando Celso Furtado se integrou ao Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), essa temática já fazia parte do cenário. A adoção da administração científica colocou a noção de planejamento no centro do pensamento e da prática governamental, refletindo um conceito fundamental da gestão industrial.

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 (WASQUES, 2021, p. 96)

No início, a abordagem de Celso Furtado em relação ao planejamento e aos princípios organizacionais da administração científica e pública era rigidamente centrada em aspectos técnicos, sociais e operacionais. Nessa perspectiva, o planejamento era visto como uma ferramenta destinada a impor disciplina e introduzir racionalidade na administração pública, com o Estado desempenhando um papel central nesse processo de organização. Nesse estágio de seu pensamento, que Wasques (2018) descreve como a concepção original do planejamento, Furtado não demonstrava preocupação com os processos históricos que levaram à formação do Estado, concentrando-se exclusivamente no planejamento como instrumento de ação.

A partir de 1948, após o doutorado na França e em seu retorno receber o convite para trabalhar na CEPAL, seu escopo analítico irá ampliar-se. Sua produção no interregno cepalino percebe-se a relação entre Estado, desenvolvimento, planejamento e a abordagem histórica, que, conforme afirmado acima, foi pouco explorado nos seus escritos iniciais. A adoção do planejamento, para o autor, passa pela negação dos princípios do livro mercado, que como apontou-se no capítulo II, ideologia e prática política que entraram em crise após 1929 e após a Segunda Guerra Mundial. A crise desse modelo de Estado e de Economia, baseado no mínimo de intervenção estatal, se colocou como extremamente importante para os países latino-americanos. Se Prebisch teorizou sobre esse processo e seus efeitos para a América Latina, Furtado verticalizou esse debate para o Brasil e seus efeitos.

No pensamento de Celso Furtado na década de 1950, já se manifestava a adesão às perspectivas teóricas da CEPAL-Keynes. Isso significava uma crítica contundente ao *laissez-faire* em prol da viabilidade do desenvolvimento econômico e da defesa do papel do Estado como condutor desse processo, especialmente em nações em situação de subdesenvolvimento. Esses países enfrentavam o desafio da escassez de capital para iniciar um processo sólido de industrialização e impulsionar sua economia. A esse respeito, Furtado já em 1951, em artigo intitulado *Formação de Capital e Desenvolvimento Econômico*, publicado na *Revista Brasileira de Economia* da FGV, ao analisar as conferências do economista Ragnar Nurkse, afirma

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

A sua recusa ao *laissez-faire* aparece em outro texto, de 1953, e preparado para a CEPAL, intitulado *A Programação do Desenvolvimento Econômico*<sup>98</sup>, em que nesse documento, a instituição desenvolvia várias propostas destinadas aos países latino-americanos, indicando a necessidade de abandonar as diretrizes do livre mercado no contexto do subdesenvolvimento.

*A análise econômica não deve assentar em princípios de fé. É necessário conhecer e quantificar os estímulos a que responde o empresário, se se pretendem criar as condições propícias à sua atuação mais efetiva. Não basta crer no progresso espontâneo. É indispensável conhecer o mecanismo do mesmo, se pretendemos orientá-lo e, quando necessário, acelerá-lo (FURTADO, 1953, p. 12, grifos nossos)*<sup>99</sup>.

O trecho mencionado deixa evidente que a visão de Celso Furtado sobre o desenvolvimento implica em certo nível de centralização, direcionamento e coordenação por parte do Estado. Além disso, ele adota um tom irônico em relação à perspectiva do livre comércio, de forma semelhante a Keynes, como se essa abordagem fosse tratada como uma espécie de conceito abstrato em que a harmonização de interesses ocorreria automaticamente e beneficiaria igualmente a todos.

Totalmente estranha à visão do mundo econômico como um conjunto de automatismos – marca, por excelência, do pensamento neoliberal – a concepção de Celso Furtado, quanto às decisões econômicas, pressupunha a questão do exercício de poder. E, quanto a isso, teria sido decisiva a influência de Keynes (VIEIRA, 2001, p. 162).

Após constatar as limitações dos mecanismos naturais de impulsionar o desenvolvimento, Celso Furtado advoga em favor de uma abordagem abrangente para o crescimento, enfatizando a implementação de políticas econômicas sistemáticas e eficazes, com o planejamento desempenhando um papel crucial na racionalização das ações estatais. Nesse sentido, é fundamental estabelecer uma compreensão clara do que constitui o planejamento e como ele deve ser executado. Tais questões encontram respostas em um dos textos clássicos de Furtado da época da CEPAL, intitulado "A Técnica do Planejamento"

---

<sup>98</sup> Agradeço ao prof. Renato Wasques e ao Centro Celso Furtado por disponibilizarem textos de Celso Furtado de difícil acesso, sendo esse um deles.

<sup>99</sup> Esse texto representa um debate que Celso Furtado travou com Octávio Bulhões, intelectual e policy-maker brasileiro, defensor do livre-mercado. Para mais informações, cf. Vieira (2015) e Wasques (2018).

(1954). No texto mencionado, o autor se dedica a enfatizar a relevância do planejamento, sustentando a tese de que confiar inteiramente nas forças naturais do mercado para conduzir o desenvolvimento econômico tende a perpetuar o subdesenvolvimento e a manter a situação de pobreza. O crescimento desorganizado demonstra ser ineficaz na promoção de melhorias substanciais na economia de uma nação subdesenvolvida em um intervalo de tempo limitado.

Neste texto, Furtado explora adicionalmente como o planejamento econômico pode ser aplicado com múltiplos propósitos, incluindo a estabilização do sistema econômico, a distribuição de recursos e a direcionamento de recursos econômicos para objetivos específicos, como, por exemplo, em situações de guerra, que também demandam uma abordagem planejada. "Os planos para o desenvolvimento e para a guerra compartilham a necessidade de mobilizar o sistema econômico de forma mais intensa, seja para fortalecer a acumulação de capital ou para aumentar a produção militar." (FURTADO, 1954b, p. 4).

Com base no que foi discutido até o momento, busca-se demonstrar como o pensamento de Furtado, desde seus primeiros estágios de desenvolvimento intelectual até sua integração na CEPAL, fundamentou-se na crítica ao *laissez-faire*. Posteriormente, nos anos 1960 e em suas obras subsequentes, essa crítica ressurgirá com maior sofisticação teórica e será mais intrinsecamente ligada à temática do planejamento e à superação do subdesenvolvimento. Essa crítica não surgiu apenas na fase madura de seu pensamento, mas remonta a um período anterior.

O autêntico desenvolvimento, desprovido de qualquer espontaneidade, requer a definição de critérios e a estipulação de prioridades; exige a implementação de ações direcionadoras e coordenadoras no processo econômico. Isso se concretiza por meio da política, da vontade e da ação política, afastando-se, portanto, do âmbito espontâneo. Consequentemente, envolve transformações profundas que derivam de uma reconfiguração das funções do Estado, algo que só pode ser concretizado com o apoio de movimentos políticos de grande envergadura, capazes de reformular as bases das estruturas de poder. Para isso era necessário abandonar as concepções convencionais acerca das vantagens comparativas, adotar o planejamento como principal ferramenta do Estado para combater o subdesenvolvimento e fortalecer as instituições da sociedade civil. No entanto, para efetivar essa construção, era imperativo, por algum tempo, proteger o país dos impulsos cegos do mercado, concluir o processo de industrialização, elaborar estratégias para reduzir as disparidades regionais e de renda, além de fortalecer a sociedade civil para preservar as instituições democráticas. Tudo

isso convergindo para o crescimento e a consolidação efetiva do mercado interno, a única maneira de assegurar que ele não perdesse sua posição como referência central para o desenvolvimento do país. (PAULANI, 2001).

Após a rejeição dos princípios do laissez-faire, o reconhecimento da relevância do planejamento e a reconfiguração administrativa, bem como a compreensão de que o subdesenvolvimento não é inerente, mas sim o resultado de um processo histórico impositivo, Furtado empreende uma análise detalhada das ações do Estado na busca pelo desenvolvimento. Ele sustenta que, para desempenhar um papel central na promoção do desenvolvimento econômico, o Estado deve adotar uma variedade de abordagens, ajustadas às particularidades de cada economia. Cada estrutura econômica, visando seu próprio desenvolvimento, requer métodos de intervenção específicos, adaptados às suas necessidades particulares.

E nesse sentido Furtado (1962) especifica o tipo de ação do Estado de acordo com a situação econômica de cada nação, entre ação de caráter quantitativo e de caráter qualitativo. A política econômica com foco quantitativo tem como base modelos macroeconômicos e tem como “objetivo supremo (...) manter plenamente ocupada a força de trabalho” (FURTADO, 1962, p. 36). Esse tipo de política, eficaz em países desenvolvidos, foi resultado da crise da superprodução e da ausência de demanda efetiva, que trouxe a atuação do Estado à tona, tirando-o do ostracismo

Demonstrando que o desemprego em massa decorre de uma insuficiência de demanda efetiva e que essa insuficiência resulta de falta de vigor no setor de investimentos, a análise econômica abriu o caminho para as atuais políticas de pleno emprego que devolveram ao Estado, nas nações industrializadas, grande preeminência no comando dos sistemas econômicos (FURTADO, 1962, p. 36-37)

De outro modo, a política econômica com foco qualitativo é a propícia para ser aplicada em países subdesenvolvidos. Esse tipo de política exige, nas palavras de Furtado, um conhecimento da dinâmica das estruturas que escapa à análise econômica convencional. O seu foco central se localiza na desobstrução dos obstáculos estruturais e institucionais a partir das reformas de base, como a agrária, a fiscal, a bancária e a administrativa, debate de grande intensidade no início dos anos 1960 no Brasil. Nos tipos de economias subdesenvolvidas, o tema da estabilidade ao nível do emprego de capital instalado se coloca como condição insuficiente para as metas do desenvolvimento. E por qual razão? Pelas razões que foram

apontadas ao longo da pesquisa, principalmente nos tópicos da CEPAL e o debate de Celso Furtado sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento: o desequilíbrio estrutural, circunstâncias que impactam diversos setores, como a inflação e a insuficiente absorção das forças de trabalho.

A conclusão a que chegamos, portanto, é que, tendo sido a teoria econômica elaborada com base na observação das estruturas integradas, os países altamente desenvolvidos encontram-se presentemente em condições bem mais favoráveis de orientar o seu próprio desenvolvimento do que os países subdesenvolvidos. O alcance prático desta conclusão é óbvio: significa que os países desenvolvidos adquiram uma vantagem adicional, o que parcialmente explica o fato do atraso relativo dos países subdesenvolvidos haja aumentado no último decênio, inclusive no que respeita ao conjunto da América Latina (FURTADO, 162, p. 39).

Dessa forma, nos países subdesenvolvidos, a política qualitativa a ser adotada para a liquidação dessa condição suscita a necessidade de transformação global da sociedade. Ao focar nas importantes transformações dos pontos de estrangulamento e otimização dos pontos de germinação e estimular a integração regional, exige a coordenação e centralização realizada através do planejamento. Em contraposição com as economias desenvolvidas, em que a intervenção do Estado pode se limitar a ocorrer de forma indireta e como reguladora das crises, nos países subdesenvolvidos, entretanto, a atuação do Estado é indispensável por meio da ação planejada, não somente para regular ou para atuar de forma indireta, mas para abarcar as transformações que uma política de caráter qualitativo requer. O planejamento, assim sendo, representa a ferramenta fundamental a ser empregada em uma nação subdesenvolvida para atingir as metas de crescimento econômico. Em outras palavras, para Furtado, o planejamento é o elemento que proporciona ordem e racionalidade na busca pelo desenvolvimento, sendo que, na sua ausência, as reformas estruturais se tornam inatingíveis. Torna-se evidente, portanto, que o planejamento é a ferramenta à disposição do Estado em um país subdesenvolvido para cumprir suas responsabilidades no contexto do desenvolvimento econômico. Em outras palavras, o autor concebe o planejamento como um esforço de coordenação da ação estatal na busca pelo desenvolvimento, sendo sua ausência um obstáculo intransponível para as reformas estruturais. A partir dessa premissa, pode-se inferir que o Estado em economias subdesenvolvidas desempenha funções mais amplas e complexas em comparação com o Estado em estruturas desenvolvidas.

Havendo tomado consciência de nosso subdesenvolvimento e havendo definido como aspiração social máxima a melhoria das condições de vida do povo - objetivo só alcançável através do desenvolvimento econômico - fomos inapelavelmente conduzidos a reformular as funções do Estado (FURTADO, 1962, p. 73).

Conforme foi sendo exposto ao longo deste trabalho, de que o subdesenvolvimento e a condição de relativo atraso das economias latino-americanas em geral e do Brasil em particular não constituem uma etapa do processo de desenvolvimento, mas é um fenômeno específico, o que implica em compreender que o subdesenvolvimento possui características próprias, que diferem, por sua vez, das estruturas desenvolvidas. Em Celso Furtado, a abrangência do Estado é, ademais, uma consequência de processos históricos particulares em experiência singulares de desenvolvimento e subdesenvolvimento. Como resultado de nosso próprio processo histórico, que inclui a formação de uma burguesia que não atinge a autossuficiência, o Estado é convocado a intervir nesse contexto. Isso não visa a anular o papel da burguesia; pelo contrário, segundo o autor, a atuação do planejamento é essencial para fortalecer ou mesmo possibilitar o surgimento dessa burguesia (WASQUES, 2021). Nas próprias palavras de Furtado

A ação estatal não vem coibir a atuação do empresariado privado; vem criar condições para que este surja ou se consolide. Tal objetivo, contudo, não poderá ser alcançado se a ação do Estado se realizar de maneira improvisada ou assistemática. Para que o Estado possa entrar no momento devido e sair na ocasião oportuna, deve armar-se de uma visão de conjunto do processo econômico. E é a isso que chamamos de planejamento. Destarte, *para alcançar os autênticos objetivos da sociedade democrática, em um país subdesenvolvido, o planejamento pode ser indispensável* (FURTADO, 1962, p. 76, grifos nossos)

Colocou-se, até aqui, a visão do Estado apenas como a causa da promoção do desenvolvimento. No entanto, existe o outro lado da moeda, isto é, o Estado não é um ente sobrenatural, mas efeitos de transformações, inovações e lutas que ocorrem no seio da sociedade. Esse debate foi extraordinariamente feito por Furtado na sua obra *Dialética do Desenvolvimento* (1964). O título é preciso, dialética, ou seja, transformação a que passa o desenvolvimento e com ele seu agente, o Estado. Nesta obra, Furtado vai discorrer sobre a mudança social, conceito valioso para as ciências sociais, como contraposição à ideia de *progresso*, que surgiu com os filósofos da modernidade, conforme destacado no início do capítulo II.



No lugar de um progresso estático, o autor vai colocar em debate um modelo dinâmico de sociedade, que tem como base, na economia industrial, a crescente introdução de tecnologias, que acaba por provocar transformações. Ao ser introduzida na esfera econômica da sociedade, as novas tecnologias terminam por impactar todas as esferas, uma vez que há interdependência entre os diferentes aspectos que integram um todo social. Contudo, uma diferença que precisa ser destacada é que a introdução de inovações tecnológicas causa impacto quase imediato, ou nos termos do próprio Furtado, mais tornam mais dinâmica, na esfera material da vida social - aquelas que dizem respeito ao processo produtivo enquanto no aspecto não material, ou seja, sistema de valores, políticos etc., essa mudança acaba por ser mais lenta.

“As mudanças introduzidas na cultura material por inovações tecnológicas, apresentam, entretanto, características particulares. Essas mudanças são, necessariamente, de caráter dinâmico, tendendo a provocar reações em cadeia (...) contudo, como as mudanças na cultura não material - no sistema de valores sociais - se efetua a um passo muito mais lento que as transformações no sistema de produção, compreende-se que nas épocas de rápida absorção de inovações, possa haver grandes tensões psicossociais (FURTADO, 1964, p. 27-28).

Dentro dos componentes que integram a cultura imaterial, encontra-se o Estado, que, de forma semelhante a outros aspectos da superestrutura dos valores sociais, adapta-se à medida que a história progride com suas mudanças. O que a linha de pensamento de Celso Furtado nos leva a concluir é que o Estado (bem como os outros elementos da cultura imaterial, incluindo a própria estrutura social, política e institucional), é convocado a se adequar sempre que as bases materiais do sistema cultural avançam. Mas, como não poderia deixar de ser, esse processo não ocorre de maneira semelhante nas economias desenvolvidas e subdesenvolvidas.

Assim, as mudanças na estrutura econômica tendem a acarretar modificações em toda estrutura social, o que ocorre não como uma causação simples, mas em função de determinadas condições históricas. Nas economias chamadas subdesenvolvidas, o processo de ajustamento da estrutura social ao fluxo de mudanças decorrentes da assimilação de uma nova tecnologia apresenta uma série de peculiaridades que o distinguem do modelo corrente do desenvolvimento capitalista (FURTADO, 1964, p. 32).

Se tomarmos as duas citações expostas, a tese de que o Estado é consequência desses processos de mudanças no seio econômico e que penetra o todo social se confirma, de igual modo, o que fora exposto anteriormente das reflexões de Furtado em *A pré-revolução brasileira*

(1962) de que se os processos são diferentes e o Estado se torna expressão acabada deles, sua forma de intervir também deve ser. A conclusão mais óbvia que se pode extrair é que o Estado não é homogêneo no espaço capitalista, mas assume diferentes facetas. E quais as transformações decorrentes do processo de industrialização no desenvolvimento do capitalista que modificam o Estado? De acordo com Furtado pode-se apontar que a instabilidade interna como resultado das lutas de classes, o que por sua vez trouxe consequências políticas diretas, como a maior participação dos setores mais amplos da coletividade e, conforme seus poderes aumentam, precisam ser criadas estruturas políticas mais flexíveis, isto é, de representatividade; outra transformação direta que impacta o Estado é o alargamento das demandas coletivas por serviços prestados pelo Estado, exigindo assim o seu crescimento e ampliação de funções.

A extensão progressiva do ensino, os serviços públicos requeridos pela urbanização, a administração da infraestrutura dos novos meios de comunicação e transportes, uma infinidade de novas funções deveriam ser desempenhadas pelo Estado, e isso exigia cada a criação de uma organização cada vez mais complexa e crescente (...) o processo de burocratização não significa apenas o crescimento do aparelho estatal, significa também importantes mudanças qualitativas nos procedimentos políticos (FURTADO, 1964, p. 43).

O crescimento do aparelho do Estado, consequência dessas modificações requer, por sua vez, completa transformações em seu sistema de administração, substituindo *velhos marcos institucionais* por outro mais eficiente para um planejamento bem realizado e consistente. O Estado, para Furtado, só poderá desenvolver com eficiência a função para o desenvolvimento com uma mudança total em sua estrutura administrativa, que no Brasil passou a ser realizada a partir da década de 1930, mas que encontrava impasses da pressão do sistema político clientelista.

Alheios às novas funções do Estado, continuamos a pensar em termos de cargos públicos que podem ser exercidos por qualquer pessoa e de qualquer forma. A grande massa de investimentos públicos é realizada sob a supervisão de homens recrutados em absoluta ignorância das condições que prevalecem no mercado de trabalho. A baixa eficiência de investimentos decorrentes desse fato deve custar ao Estado muitas vezes mais do que ele supostamente economiza pagando salários ínfimos aos seus técnicos (FURTADO, 1962, p. 79)

Apontada a função decisiva do Estado em diferentes economias, mas principalmente nos países subdesenvolvidos, é preciso também pontuar que o Estado é um órgão composto de diversos tipos de agentes, entre políticos e técnicos. Dessa forma, a questão fundamental que se coloca é: suas classes dirigentes estavam à altura da empreitada? Quais seriam os agentes responsáveis pelas reformas? Como projetava a atuação do Estado e de seus técnicos no Brasil? Em sua obra "Dialética do Desenvolvimento" (1964), Celso Furtado destaca, já na introdução do livro, que o papel dos técnicos/intelectuais na busca pelo desenvolvimento é esclarecer as ações dos líderes governamentais e suas implicações, funcionando como um mecanismo de prevenção contra ações que possam prejudicar os interesses da sociedade como um todo. Eles atuam como agentes da racionalidade, posicionando-se acima das influências sociais. “Na vertente conceitual da *intelligentsia* de Mannheim, Furtado lembrava que essa capacidade de se sobrepor às determinações sociais era o que possibilitava a essa categoria se movimentar num plano mais elevado de racionalidade (VIEIRA, 2005, p. 101). Ainda de acordo com Vieira (2005), para a *intelligentsia*, devidamente preparada na aplicação das técnicas de planejamento, incumbia a tarefa de conferir racionalidade às ações políticas e substituir empresários desprovidos da aptidão para liderar o desenvolvimento nacional. Convicto da neutralidade e do potencial transformador da razão científica, bem como do papel dos intelectuais, que se elevavam acima das discordâncias políticas irracionais, Furtado destacou que a atuação do técnico não ocorre de forma isolada, mas tem um propósito social, que é o de promover a transformação em prol do desenvolvimento.

[...] a ação do técnico não tem sentido se se exerce isoladamente. É como parte do esforço da coletividade para desenvolver-se que ela deve ser compreendida. Em outras palavras: a ação do técnico, em nossa geração, tem necessariamente uma dimensão social. O técnico não se sente realizado como cidadão e como homem se o seu esforço não alcança uma elevada eficácia social. Por outro lado, a comunidade exige do técnico que ele responda a esse chamado, assuma a responsabilidade que lhe cabe nesta fase decisiva de reconstrução do país. Havendo tomado consciência deste fato, o técnico já não pode ignorar os fins últimos da ação social dentro da qual se insere o seu esforço. Pelo contrário, deve contribuir para a definição desses fins, traduzindo-se em elementos de racionalidade. Desta forma, os homens de formação científica poderão contribuir decisivamente para que os objetivos do desenvolvimento econômico e social não sejam transformados em mitos (FURTADO, 1962, p. 63).

Esse contexto surgiu a partir de debates acalorados sobre o papel do intelectual/técnico no processo de planejamento. Em seu trabalho "A Fantasia Organizada" (1988), ao examinar

esse período, destaca as discussões que se desenrolaram na época, principalmente nos embates travados entre Raúl Prebisch e Eugênio Gudin, que se desenrolaram na imprensa. Gudin era um crítico incisivo de Prebisch e da CEPAL, e suas ideias foram expostas em vários artigos no jornal Correio da Manhã, sob o título "A Mística do Planejamento" (1953). Por sua vez, Prebisch respondeu aos artigos de Gudin, também por meio da imprensa, no Diário de Notícias, com artigos intitulados "A Mística do Equilíbrio Espontâneo" (1953).

Refletir sobre o tema do planejamento na obra de Celso Furtado necessariamente envolve também contemplar o papel da democracia. Furtado, indo além das análises econômicas do Brasil e do mundo, sempre manteve uma dimensão política fundamental em seu pensamento. O debate sobre o planejamento e o Estado representa a manifestação mais completa dessa abordagem, desafiando aqueles que erroneamente interpretam suas obras como puramente economicistas (Wasques, 2018, 2021). Nas leituras de Furtado fica evidente que os processos econômicos são partes da combinação de contingências históricas e decisões políticas, nunca se tomando essas esferas como isoladas.

para desgosto dos que afirmam o economicismo de Furtado, as questões políticas têm nas teses deste autor um peso determinante no desenvolvimento econômico, possibilitando reduzir e eliminar a influência política dos setores mais atrasados da sociedade, ao mesmo tempo em que permitem checar a eficiência dos projetos de modernização do país (CEPÉDA, 1998, p. 231)

No pensamento de Furtado, a relação entre democracia e planejamento é profundamente influenciada pela obra de Karl Mannheim, intitulada "Liberdade, Poder e Planificação Democrática," publicada no final da década de 1940. Segundo o sociólogo húngaro, Mannheim, o funcionamento desregulado do mercado deveria ser controlado por meio do planejamento, visto que somente este instrumento possui o potencial necessário para prevenir desastres como guerras e o surgimento dos totalitarismos nazifascistas e stalinistas. Além disso, o planejamento também pode combater problemas como o desemprego, a pobreza e a estagnação social, que frequentemente resultam das crises do sistema capitalista. Mannheim argumentava que as crises eram intrínsecas ao capitalismo, e a única maneira racional de enfrentá-las era por meio da planificação democrática.

O uso do adjetivo "democrática" não é feito de forma imprecisa em relação à palavra "planificação". Mannheim argumentava que a "planificação democrática" se distinguiu

claramente das abordagens fascistas e soviéticas, como explicado detalhadamente no primeiro capítulo de sua obra mencionada. No contexto histórico que ele experimentou, após as guerras e a crise econômica, a questão central era estabelecer um sistema social fundamentado no princípio do planejamento democrático. Nesse sistema, o planejamento seria submetido ao controle democrático, assegurando a participação da sociedade no processo de tomada de decisões.

Planejamento, mas não planejamento restricionista que favoreça os monopólios de grupos, seja de homens de empresa seja de associações operárias, mas *'planejamento para a plenitude'*, isto é, pleno emprego e total exploração dos recursos; *planejamento para a justiça social*, mais que igualdade absoluta, com diferenciação e recompensas e status, sobre a base da genuína igualdade mais que do privilégio; *planejamento, não para uma sociedade sem classes, mas para uma sociedade que suprima os extremos de riqueza e pobreza*; (...) planejamento que neutralize os perigos de uma sociedade de massas, coordenando os instrumentos de controle social, mas só interferindo nos casos de deterioração institucional ou moral, definidos por critérios coletivos; planejamento para o equilíbrio entre a centralização e a dispersão do poder; *planejamento para a transformação gradual da sociedade, a fim de estimular o desenvolvimento da personalidade*: em resumo, planejamento mas não arregimentação (MANNHEIM [1949], 1972, p. 49)

Celso Furtado estava alinhado com as características do planejamento delineadas por Mannheim. De forma semelhante ao sociólogo húngaro, Furtado destacava a importância da luta no campo das ideias, visando criar um pensamento que pudesse influenciar as estruturas de poder e orientá-las em direção ao desenvolvimento econômico com equidade social. As determinações sobre os objetivos a serem atingidos estão intrinsecamente ligadas às esferas de poder. Consequentemente, essas decisões precedem o próprio processo de planejamento. Entretanto, o planejamento não pode negligenciar os interesses dos cidadãos. Se essa tarefa já se revela complexa em sociedades altamente desenvolvidas, como as dos países centrais, na América Latina, ela se torna ainda mais desafiadora devido a todo o seu contexto histórico, como foi destacado ao longo desta dissertação.

Esse objetivo só poderá ser alcançado se nos organizarmos socialmente para atingir e manter um elevado ritmo de desenvolvimento econômico e se esse for conduzido com verdadeiro critério social (...) Deve o governo dispor de meios para conhecer a origem de todos os recursos aplicados nos órgãos que orientam a opinião pública. E acima de tudo devemos ter um plano de desenvolvimento

econômico e social à altura de nossas possibilidades e em consonância com os anseios de nosso povo (FURTADO, 1962, p. 30-32).

Com base no que foi apresentado até o momento, pode-se afirmar que o campo do planejamento é um terreno fértil para conflitos e disputas. A defesa e promoção de um planejamento democrático não é apenas responsabilidade de intelectuais e da burocracia, mas também do próprio governo nacional. De acordo com Furtado (1962), o governo nacional é a única entidade capaz de concretizar esse projeto. Somente por meio desse compromisso conjunto será possível alcançar a aspiração do Brasil por justiça social, algo que, de acordo com seu idealismo, pode tornar-se uma realidade nos próximos anos.

## Conclusão

Esta pesquisa teve como objetivo investigar o debate em torno do planejamento econômico, adotando uma abordagem analítica em três etapas distintas. Primeiramente, analisamos o fim do *laissez-faire* e a crítica severa ao regulacionismo keynesiano como marcos importantes desse debate. Em seguida, concentramos nossa atenção no contexto brasileiro, destacando suas características específicas e a influência do cenário internacional nesse contexto. Por último, exploramos o debate no pensamento de Celso Furtado, uma figura de extrema relevância no período, não apenas como intelectual, mas também como um ator ativo no âmbito governamental. Como procuramos evidenciar, o tema do planejamento ganhou considerável destaque a partir da crise de 1929 e do declínio da hegemonia do livre mercado, tanto em termos teóricos quanto na prática política e econômica.

No primeiro capítulo da pesquisa, exploramos o debate em torno do planejamento em uma perspectiva histórica a nível internacional. Focamos na ascensão da ideologia liberal, que sustentava, de forma teórica, as práticas econômicas baseadas no *laissez-faire* e na divisão internacional do trabalho, perpetuando uma estrutura de desigualdade histórica entre os países dentro do sistema capitalista. No entanto, tanto a teoria liberal econômica quanto sua aplicação política, caracterizada por uma menor intervenção do Estado, entraram em crise devido às duas guerras mundiais e ao colapso da bolsa de valores em 1929.

Após a Segunda Guerra Mundial, esse debate ganhou maior proeminência e uma base teórica mais sólida na América Latina, com a criação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que se dedicava à formulação de políticas orientadas para a prática. O período subsequente à sua criação marcou um momento de intensos debates e questionamentos sobre a eficácia e a aplicabilidade das políticas econômicas ortodoxas, após as graves crises econômicas que caracterizaram o final do século XIX e a primeira metade do século XX.

A CEPAL desempenhou um papel crucial nesse contexto, liderada inicialmente por Raúl Prebisch, e suas ideias foram amplamente adotadas no Brasil por Celso Furtado. Essas discussões se tornaram fundamentais durante o período de 1946 a 1964, como demonstrado ao longo da pesquisa. Por meio dessa comissão, a América Latina começou a participar do antigo - e ainda atual - debate entre as teorias que promoviam o livre mercado e aquelas que defendiam a intervenção estatal, especialmente após as teorias keynesianas abalarem os pilares do capitalismo liberal predominante.

No segundo capítulo da pesquisa, buscamos abordar as mudanças políticas e econômicas que moldaram o Brasil, desde o período conhecido como Primeira República (1889-1930), passando pelos quinze anos de governo de Getúlio Vargas (1930-1945), e como essas transformações contribuíram para a construção de um aparelho estatal capaz de promover o projeto de desenvolvimento nacional.

Nesse contexto, caracterizamos a Primeira República como um exemplo de "liberalismo oligárquico", denotando a coexistência de uma estrutura política formalmente liberal com práticas políticas oligárquicas. Essa caracterização, apesar de parecer ambígua e contraditória, reflete a realidade de que a República, em seu propósito de servir ao bem comum, representou um processo limitado de participação coletiva e restringiu a cidadania.

No âmbito econômico, destacamos como a teoria das vantagens comparativas ricardianas encontrou terreno fértil no Brasil, sustentando um sistema agrário exportador que remonta aos primórdios da colonização. No entanto, ao longo do tempo, esse paradigma começou a mudar, especialmente com a maior intervenção do Estado em resposta à crise do café e à implementação do Convênio de Taubaté. Paralelamente ao desenvolvimento da economia cafeeira, assistimos ao surgimento de indústrias e, conseqüentemente, à formação de líderes industriais que ganhavam cada vez mais influência, incluindo figuras proeminentes como Roberto Simonsen.

A Revolução de 1930 marcou um ponto de virada importante na história do Brasil, pois trouxe consigo a entrada de novos atores políticos e uma participação mais ativa do empresariado industrial. Isso se manifestou através da formação da Confederação Nacional de Indústrias (CNI) e da criação de comissões e departamentos que visavam padronizar e racionalizar os processos administrativos e econômicos do país.

Embora não seja correto afirmar que o governo de Getúlio Vargas tenha efetivamente iniciado uma revolução industrial, é inegável que seu governo implementou mudanças significativas na estrutura econômica do país. Essas mudanças, ao longo do tempo e sob diferentes governos, foram sendo aprimoradas e desenvolvidas, contribuindo para a modernização e diversificação da economia brasileira. A presença mais ativa do empresariado industrial e a criação de instituições como a CNI representaram passos importantes nesse processo de transformação econômica e política do Brasil.

O período que se seguiu, de 1946 a 1964, ficou marcado pela era dos chamados "planos de desenvolvimento econômico" no Brasil. Durante o governo de Eurico Gaspar Dutra, a única



iniciativa de intervenção estatal planejada para promover o desenvolvimento econômico foi o chamado Plano Salte. Este plano representou uma tentativa de coordenar e melhorar a articulação dos gastos públicos em setores-chave, como saúde, alimentação, transporte e energia.

No entanto, vale ressaltar que o Plano Salte foi o primeiro esforço significativo em direção a um plano nacional abrangente de desenvolvimento econômico, e ele se revelou insuficiente para abordar os desafios mais amplos de infraestrutura e a formulação de um projeto robusto para o desenvolvimento econômico em sua totalidade. Ficou evidente que o projeto logo encontrou limitações, principalmente em relação ao seu financiamento, e não alcançou o sucesso esperado.

O governo de Juscelino Kubitschek (JK), por outro lado, foi notavelmente bem-sucedido em seu projeto industrialista, que contou com uma significativa participação do capital estrangeiro. O famoso Plano de Metas, embora tenha impulsionado a expansão da malha rodoviária e a introdução de novas indústrias no Brasil, especialmente na área automobilística, deixou um legado problemático de crise econômica e alta inflação, que se agravou nos primeiros anos da década de 1960.

O governo de Jânio Quadros, que durou apenas oito meses, e o subsequente governo de João Goulart foram marcados pela tentativa de lidar com a crise econômica e pelo aumento das tensões sociais, impulsionado principalmente por movimentos populares, muitos dos quais eram nacionalistas e defendiam as chamadas "reformas de base". Para tentar superar a crise, João Goulart elaborou o Plano Trienal de desenvolvimento econômico e social, liderado por Celso Furtado.

No entanto, esse plano não enfrentou apenas o desafio de sair da crise econômica, mas também buscava promover uma transformação profunda para superar o subdesenvolvimento do país. Enfrentou forte resistência por parte de forças políticas conservadoras que não estavam dispostas a aceitar as mudanças propostas, o que agravou a crise política e econômica no Brasil naquela época.

O enfoque no pensamento de Celso Furtado durante o período de 1946 a 1964, um período de relativa estabilidade democrática no Brasil, é uma maneira valiosa de entender como ele abordou a questão do planejamento em um contexto caracterizado por transformações significativas nas esferas econômica, social e política. Esta abordagem não tem a intenção de analisar a continuidade ou descontinuidade em seu pensamento ao longo de sua vasta obra,

mas sim de explorar como suas ideias, tal como expressas em algumas de suas obras mais influentes daquela época, forneceram uma teorização sobre o tema do planejamento.

Conforme discutido nos tópicos anteriores, esse período viu a negação do *laissez-faire*, a ampliação do papel do Estado na economia e uma busca intensa pela modernização dos países latino-americanos, incluindo o Brasil. A análise do pensamento de Furtado nesse contexto específico pode fornecer insights valiosos sobre como ele percebeu o papel do planejamento como uma ferramenta essencial para enfrentar os desafios e as oportunidades dessa época, assim como contribuiu para o debate sobre o desenvolvimento econômico e social no Brasil e na América Latina. Portanto, focar nesse período permite uma compreensão mais aprofundada das ideias de Furtado sobre o planejamento e seu contexto histórico.

O pensamento de Celso Furtado ressalta a importância crucial do planejamento como o principal instrumento disponível em um país subdesenvolvido para alcançar os objetivos de desenvolvimento econômico. Ele vê o planejamento como o elemento fundamental que organiza e racionaliza a busca pelo desenvolvimento, e sem ele, as reformas estruturais necessárias se tornam praticamente inatingíveis.

Essa perspectiva enfatiza que o planejamento desempenha um papel vital como um esforço coordenador da ação do Estado na busca pelo desenvolvimento econômico. Nas economias subdesenvolvidas, o Estado tem funções mais abrangentes e complexas do que em economias desenvolvidas. Isso ocorre porque o Estado em países em desenvolvimento precisa desempenhar um papel ativo na promoção do desenvolvimento, na correção das desigualdades e na condução das transformações estruturais necessárias para alcançar um padrão mais elevado de desenvolvimento econômico e social.

Portanto, para Furtado, o planejamento é essencial para orientar e coordenar as ações do Estado em direção a esses objetivos mais amplos de desenvolvimento, e sua ausência pode representar um obstáculo significativo para o progresso econômico e social em países subdesenvolvidos.

## Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita; Burocracia e Ordem Democrática: Desafios Contemporâneos e Experiência Brasileira; em: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (orgs). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA, 2018.

BIELSCHOWSKY, Ricardo ([1988] 2004). **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.) (2000). **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2005.

BORJA, Bruno. **A formação da teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado**. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) – UFRJ, Rio de Janeiro. 2013

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Sempre na luta, exigindo reflexão. **Valor**, São Paulo, 26 nov. 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Método e paixão em Celso Furtado. In Luiz Carlos Bresser-Pereira e José Márcio Rego, orgs. (2001) **A Grande Esperança em Celso Furtado**. São Paulo: Editora 34: 19-43.

CEPÊDA, Vera Alves. **Raízes do pensamento político de Celso Furtado: desenvolvimento, nacionalidade e Estado democrático**. São Paulo: Dissertação (Mestrado em ciência política), Universidade de São Paulo, 1998, 257 f.

\_\_\_\_\_. O Pensamento Político de Celso Furtado: desenvolvimento e democracia. In Luiz Carlos Bresser-Pereira e José Márcio Rego, orgs. (2001) **A Grande Esperança em Celso Furtado**. São Paulo: Editora 34: 167-184.

\_\_\_\_\_. **O pensamento político de Celso Furtado**. Gramsci e o Brasil, São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. **A construção da industrialização no Brasil: políticas econômicas, mudança social e a crise do liberalismo na Primeira República**. Desigualdade & diversidade (PUCRJ), v. 7, p. 115-136, 2010.

\_\_\_\_\_. **Roberto Simonsen e a Formação da ideologia Industrial no Brasil – Limites e impasses**. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política, USP. São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_.; PINTO, Gustavo Louis Henrique. A teoria do subdesenvolvimento e o projeto desenvolvimentista de Celso Furtado: reflexão sobre os limites do liberalismo. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, Brasil, n. 78, p. 135-155, abr. 2021.

\_\_\_\_\_.; GUMIEIRO, Rafael G.; PINTO, Gustavo L. H. A ideia de desenvolvimento, Aliança para o Progresso e a Sudene: conflitos teóricos e estratégias políticas. **TERCEIRO MILÊNIO - REVISTA CRÍTICA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA**, v. 18, p. 29-59, 2022.

\_\_\_\_\_. Tensões entre el proyecto Alianza para el Progreso y el desarrollismo nacional en Brasil. **Revista de Historia (Concepción)**, v. 1, p. 45-76, 2020.

CAPELATO, Maria Helena. O Estado Novo: o que trouxe de novo?. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Org.). **O Brasil Republicano II: o tempo do nacional-estatismo: do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 107-143.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARVALHO, José Murilo de. **Forças Armadas e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

DRAIBE, Sônia [1985] (2004). **Rumos e Metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil (1930-1960)**. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

DELGADO, Lucilia de A. N. **PTB: do getulismo ao reformismo (1945-1964)**. São Paulo: Marco Zero, 1989.

\_\_\_\_\_. Nacionalismo como projeto de nação: a Frente Parlamentar Nacionalista (1956- 1964). In: FERREIRA, J.; REIS FILHO, D. **Nacionalismo e reformismo radical (1945-1964)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007

FONSECA, Pedro César Dutra (1989). **Vargas: o capitalismo em construção**. São Paulo: editora brasiliense.

\_\_\_\_\_. (2000). Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Revista Pesquisa & Debate**, PUC-SP, vol. 15, no. 2, p. 225-256.

\_\_\_\_\_. (2010). Keynes: o liberalismo econômico como mito. **Economia e Sociedade**, Campinas, vol. 19, no. 3(40), p. 425-447.

\_\_\_\_\_. O processo de substituição de importações. In: REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2003a. p. 248-282

FERREIRA, Marieta de Moraes; PINTO, Surama Conde Sá. A crise dos anos 1920 e a Revolução de 1930. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Org.). **O Brasil republicano I: O tempo do liberalismo excludente: da Proclamação da República à Revolução de 1930**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 387-415.

FERREIRA, Jorge. **O imaginário trabalhista: getulismo, PTB e cultura política popular 1945-1964**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

FERREIRA, Jorge. Apresentação. Dossiê 1946–1964: a experiência democrática no Brasil. **Revista Tempo**, Niterói, v. 14, n. 28, p. 11-18, jun. 2010. Disponível em: SciELO Brasil - Apresentação Apresentação. Acesso em: 25 de novembro de 2022

FICO, Carlos. O Brasil no contexto da Guerra Fria: democracia, subdesenvolvimento e ideologia do planejamento (1946-1964). In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). **Viagem**

**Incompleta: a experiência brasileira (1500-2000) - a grande transação.** São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2000.

FURTADO, Celso. Formação de capital e desenvolvimento econômico. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, set. 1952, p. 7-45. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/2388/2541>. Acesso em: dez. 2022

\_\_\_\_\_. **Perspectivas da economia brasileira.** Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1958.

\_\_\_\_\_. ([1959] 2005). **Formação Econômica do Brasil.** São Paulo: Companhia Editora Nacional.

\_\_\_\_\_. **A Pré-Revolução Brasileira.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

\_\_\_\_\_. **Dialética do desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

\_\_\_\_\_. **A fantasia desfeita.** 3ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

\_\_\_\_\_. **A fantasia organizada.** 5ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

\_\_\_\_\_. **Análise do “modelo” brasileiro.** 5ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1975.

\_\_\_\_\_. **Criatividade e dependência** [1978]. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

\_\_\_\_\_. **O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999b. 116p.

\_\_\_\_\_. **O capitalismo global.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

\_\_\_\_\_. **A programação do desenvolvimento econômico** [1953]. *Revista do Conselho Nacional de Economia*, Rio de Janeiro, ano 2, n. 19-20, p. 11-15, nov./dez. 1953.

\_\_\_\_\_. **A técnica do planejamento econômico** [1954]. *Revista de Ciências Econômicas*, São Paulo, v. 11, n. 70, p. 3-13, mar. 1954.

FREITAS, Moacir Jr. I Congresso Brasileiro da Indústria: momento de consolidação das ideias de Roberto Simonsen como parte da ideologia da burguesia industrial brasileira. **REVISTA EM TESE (FLORIANÓPOLIS)**, v. 15, p. 33-48, 2018.

FRIEDMANN, John. **Planning in the public domain: from knowledge to action.** Princeton: Princeton University Press, 1987.

GONÇALVES, Luiz Eduardo Fonseca de Carvalho. **As relações Brasil-CEPAL (1947-1964).** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

GOMES, Ângela de Castro; D'ARAÚJO, Maria Celina. **Getulismo e trabalhismo.** São Paulo: Ática, 1989.

GOMES, Ângela de Castro. **Trabalhismo e democracia: o PTB sem Vargas**. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). **Vargas e a crise dos anos 50**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

GOMES, Ângela de Castro. **A invenção do trabalhismo**. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988

GUMIERO, Rafael Gonçalves. **O Nordeste em dois tempos: a Operação Nordeste e a Política de Desenvolvimento Regional do Governo Lula**. Seminários y Conferencias - ILPES/CEPAL, v. 01, p. 01-32, 2014.

HOBSBAWM, Eric. (1995). **A Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo, Companhia das Letras.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)** [1971]. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova cultural, 1996.

KEYNES, John Maynard. **The Essential**. Nova York: Pinguin, 2015.

LAFER, Betty Mindlin. (Org.) [1970] 1987. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva.

LAFER, Celso. O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1975. p. 29-50.

LAVAREDA, Antônio. **A democracia nas urnas: o processo partidário eleitoral brasileiro (1945-1964)**. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editoria, 1991.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 49, n. 2, p. 5-31, 1998.

OLIVEIRA, Francisco de. **A navegação venturosa: ensaios sobre Celso Furtado**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2003.

MAZUCATO, Thiago. **Ideologia e Utopia de Karl Mannheim: autor e obra**. São Paulo: Ideias & Letras, 2014.

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

MERQUIOR, José Guilherme. **O liberalismo antigo e moderno**. Rio de Janeiro: É Realizações, 2014.

MISSÃO ABBINK. In: **DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: CPDOC. Acesso em: 12 de novembro de 2022.

NAPOLEONI, Cláudio. **Economia Política**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1974.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismos e insulamento**. Rio de Janeiro: Garamond, 1997.

PANDOLFI, Dulce Chaves. Os anos 1930: as incertezas do regime. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Org.). **O Brasil republicano II: o tempo do nacional-estatismo: do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, [2003] 2020. p. 13-37.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas IN PREBISCH, Raúl **O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios**. São Paulo: Contraponto, 2011

\_\_\_\_\_. **Dinâmica do desenvolvimento latino-americano**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

RESENDE, Maria Efigênia Lage de. O processo político na Primeira República e o liberalismo oligárquico. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Org.). **O Brasil republicano I: o tempo do liberalismo excludente: da Proclamação da República à Revolução de 1930**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, [2003] 2020. p. 89-120.

RICARDO, David. **Princípios de Economia Política e Tributação**. Coleção Os Economistas.SP, Abril Cultural, 1982.

RODRIGUEZ, Octávio. **O Estruturalismo Latino-Americano**. Trad. Maria Alzira Brum Lemos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SAY, Jean. Baptiste. **Tratado de economia política**. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Ordem burguesa e liberalismo político**. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

SARTRE, Jean-Paul (1994). **Em defesa dos intelectuais**. São Paulo: Ática.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)**. São Paulo: Alfa-Omega, [1979] 1990.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1982

TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972. p. 29-58.

VARGAS, Getúlio. **Mensagem ao Congresso Nacional - 1951**. Disponível em: Biblioteca (presidencia.gov.br) Acesso em: 5 dez 2022.

VIVIANI, Fabrícia Carla. **Democracia, estado e indústria em a nova política do Brasil**. 2013. 297 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2013.

WASQUES. Renato Nataniel. O pensamento de Celso Furtado sobre Estado e planejamento. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, Brasil, n. 78, p. 156-181, abr. 2021a

WASQUES, Renato Nataniel. Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Democracia nos Escritos de Juventude de Celso Furtado. **CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO**, v. 16, p. 87-115, 2021b

WASQUES, R. N. Celso Furtado: intelectual reformista a serviço da (n)ação. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 51, n. 1, p. 107-153, mar.-jun. 2020.

WEBER, Max. **A ética protestante e o “espírito” do capitalismo**. São Paulo: Companhia das letras, 2013