

A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE SUBDESENVOLVIMENTO NO PENSAMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO

Vera Alves Cepêda¹

Introdução

A teoria desenvolvimentista teve enorme influência e converteu-se no centro do debate intelectual e político brasileiro durante pelo menos quatro décadas desde os anos 40. Somente a extensão do período seria estímulo suficiente para justificar uma investigação acadêmica, especialmente quando esta incidência ocorre na mais nevrálgica fase do processo de modernização brasileira. As discussões travadas nesse período tiveram como núcleo temático estratégias para a promoção e aceleração do desenvolvimento, reconhecendo a existência de sérios problemas na estrutura de nossa economia - os desenvolvimentistas eram, antes de tudo, herdeiros da visão do atraso, do pauperismo e da pobreza, posteriormente cristalizados no conceito de subdesenvolvimento. A questão do atraso já integrava as interpretações do Brasil desde o século 19, mas a novidade proposta nos anos 30 através das formulações de Roberto Simonsen foi a identificação de atraso com pobreza econômica, alterando a argumentação sobre as mazelas de nossa formação histórica: que não são culturais ou institucionais e sim econômicas. Nos anos 50/60, Celso Furtado consolidou o esquema teórico que uniu atraso e pobreza no conceito mais complexo de subdesenvolvimento.

Rastrear a emergência da teoria do subdesenvolvimento fundamenta-se na inegável importância exercida pelo pensamento desenvolvimentista na vida intelectual nacional, tornando-se um pólo teórico irresistível e paradigmático que adaptou o renitente tema do atraso aos ares da modernidade – indústria e tecnologia como carro-chefe do projeto de progresso nacional.

Neste artigo procura-se traçar a constituição da teoria do atraso enquanto derivação da vida econômica a partir das obras de Roberto Simonsen e Celso Furtado. São duas as hipóteses levantadas: a primeira identifica um caminho ligando as formulações de

¹ Doutora em Ciência Política, pesquisadora NADD/USP, professora do Curso de Ciências Sociais – Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE).

Simonsen às de Furtado, percurso balizado pelas tensões encontradas no processo de consolidação da industrialização brasileira. Neste aspecto sugere-se que estas obras capturaram e deram forma intelectual à batalha do setor industrial para consolidar-se como direção econômica e política hegemônica. Os argumentos, os vínculos teóricos e os objetivos finais assemelham-se não por ‘acidente’, mas, ao contrário, revelam o nexos estreito e pragmático que ligava o pensamento de Simonsen e Furtado às tarefas enfrentadas na modernização brasileira.

A segunda hipótese é que há também uma afinidade ideológica relativa à proposta de desenvolvimento nos dois autores, com enfoque nacionalista e maior alcance social. Diferentemente de outros autores, que também aceitavam o atraso e o desenvolvimento planejado, Simonsen e Furtado são expoentes de um desenho próximo ao capitalismo de Bem-Estar (fabiano ou keynesiano) onde a defesa da industrialização tinha como destino a elevação da produtividade e, principalmente, a qualidade de vida da população – portanto, em sentido diverso do modelo excludente de desenvolvimento que vingou no Brasil.

A proposta do rastreamento conceitual abre espaço para a percepção do desenvolvimentismo enquanto um campo ideacional amplo, uma arena que abriga projetos políticos heteróclitos e conflitantes sobre as questões da modernização e do desenvolvimento. Sob o elemento comum do desafio da industrialização, que aparece enquanto um tema de técnica econômica (embora fundamental a ponto de se converter na questão nacional por excelência), subsiste uma importante batalha política que se torna, *ex post*, diluída pela ilusória homogeneidade e neutralidade do discurso econômico desenvolvimentista.

A emergência da idéia de atraso

Tomando como marcos as questões da construção da nação e da modernidade (especialmente ao final do século 19), alguns grupos de idéias destacam-se com nitidez suficiente para praticamente constituírem-se enquanto fases de nossa produção intelectual. O primeiro grupo aferra-se à combinação, presente nos estudos até 30, dos elementos limitadores na formação nacional identificados com ‘as três raças tristes’, o bacharelismo,

a questão mesológica ou a inaptidão cultural dos grupamentos humanos locais diante do modelo civilizatório legado pela Europa e EUA. Esse consenso formata as teorias ensaísticas que atribuem à etnia, cultura e instituições a responsabilidade pela fragilidade e mesmo impossibilidade da construção da nação brasileira. Na passagem para a Segunda República os intelectuais autoritários configuraram um novo grupo ao depositar a esperança de edificação nacional na ação Estado-demiurgo – figura central no diagnóstico (falta) e no prognóstico (fortalecimento). A fragilidade do Estado, resultante da descentralização e o localismo do modelo federalista da República Velha, é tomada como causa das mazelas nacionais; e o receituário proposto defendia a centralização e o fortalecimento estatal como meio de superar os desvios individualistas e o personalismo, excessos originados na visão liberal e naturalista das virtudes do mercado econômico ou político. Nesta fase verifica-se um deslocamento do debate da esfera societária para a esfera estatal, tomada como *a instituição* com capacidade de construir o país. Há nessa corrente de pensamento diferenças de argumentação, havendo, entretanto, uma percepção comum correlacionando atraso e crise dos paradigmas liberais, tendo como corolário a idéia de que a resolução deste imbróglio exigia uma ação externa – no caso, a intervenção do Estado em sua superioridade sobre a sociedade civil.

Na terceira fase ocorreria um importante deslocamento interpretativo com a afirmação que atraso tinha origem nas questões da vida econômica nacional. Este enfoque econômico é o centro articulador, por exemplo, da criação dos Conselhos Técnicos no governo Vargas, das resoluções dos congressos da indústria e das classes produtoras (respectivamente 1943, 1944 e 1945), no diagnóstico contido no Plano Salte (1948), no surgimento da Cepal (1948), na elaboração do *Manifesto dos Periféricos* (1949). É esta percepção do problema econômico como fundamento dos demais problemas nacionais que permite às correntes teóricas convergir forçosamente para a aceitação de um Estado planejador e intervencionista. A aceitação do pressuposto do atraso constrangeria, pelo rigor do raciocínio, as correntes teóricas a caminhar de uma assertiva à outra: afinal, como contornar um limite natural senão utilizando como recurso uma estratégia artificial? Diferentemente das fases anteriores, com predomínio das explicações culturais e políticas, a teoria do subdesenvolvimento toma como origem das mazelas brasileiras a incapacidade de implantar de forma plena a industrialização no país – é o progresso material nas formas de produção o caminho do progresso das instituições e da cultura.

Embora com diferenças de diagnóstico e de objetivos finais, a teoria do desenvolvimento planejado foi capaz de aglutinar a esmagadora maioria dos autores e correntes da *intelligentsia* que pensavam os problemas nacionais no período: polarizou os trabalhos do ISEB, Cepal e ESG; orientou a política dos planos desenvolvimentistas e a política do governo central em pelo menos três décadas; gerou interpretações sociais, culturais e políticas que analisavam a formação histórica do subdesenvolvimento ou pensavam a sua superação. Como o problema da modernização era atravessado pela industrialização, a economia configurou o eixo temático da nossa Revolução Burguesa. Não é fortuito, portanto, que grande parte do debate e da produção intelectual dos anos 40/70 seja marcado pelo pensamento econômico.

Este grande campo temático é apreendido sob várias rubricas: pensamento cepalino, desenvolvimentismo, centro-periferia, capitalismo periférico, e que, malgrado suas diferenciações conceituais intrínsecas, são todas variações da tese do subdesenvolvimento. Mas, como este vigoroso conceito surgiu no pensamento brasileiro e que argumentos o habilitaram a condição de *leitmotif* intelectual? A hipótese desenvolvida neste artigo é que a emergência deste conceito aparece originalmente nas obras de Roberto Simonsen, recebendo posteriormente de Celso Furtado sua finalização conceitual.

O percurso Simonsen – Furtado

Roberto Simonsen foi pioneiro na afirmação da condição estrutural do atraso em nossa economia, condição inicial da qual todos os demais problemas sociais seriam derivações (Simonsen 1930, 1931, 1934, 1937). Percebe-se analisando a cronologia e o conteúdo de seus trabalhos uma progressão analítica que tenta abarcar o sentido deste problema primeiro como *pobreza*, depois como *pauperismo* e, por último, como *sub-capitalismo* (versão embrionária de *subdesenvolvimento*). É também no pensamento simonseano que encontramos a passagem conceitual do antigo protecionismo industrial para o planejamento econômico. Em *As crises no Brasil* (1930) Simonsen compara, na formação histórica dos países avançados industrialmente, o papel crucial desempenhado pela conversão da indústria em interesse geral da nação na produção do desenvolvimento, distanciando-se de um protecionismo meramente corporativo (como defendido pelas anteriores lideranças industrialistas) em direção a um projeto mais abrangente vinculando

indústria/modernização/civilização. É nesta perspectiva que Simonsen desempenha o papel de intelectual orgânico gramsciano, capaz de transformar interesses do capital (incluindo a polissemia de suas frações) em interesses universais e desejáveis pela sociedade.

Outra contribuição original encontrada em *As crises no Brasil* é uma percepção crítica sobre a dinâmica do desenvolvimento capitalista. Tomando como tipo original de sucesso econômico o modelo inglês e a revolução tecnológica norte-americana (destacando o forte protecionismo que marcou estes sólidos exemplos da economia liberal), Simonsen é o primeiro a apontar a existência de um descompasso entre economias já desenvolvidas e as sub-capitalizadas, não podendo as primeiras servir de modelo eficiente para as segundas. A cópia do padrão de economia natural (escola clássica) não poderia garantir êxito em economias atrasadas especialmente dada a função essencial da inovação. Para Simonsen, mesmo os EUA não trasladaram a estrutura da economia inglesa, mas diferenciaram-se dela pela inovação tecnológica, pela administração racional do processo produtivo e pela modificação da estrutura do seu parque industrial. Outro exemplo sobre a diversidade econômica era o caso alemão, no qual a ‘vantagem competitiva’ fundamental fora a ação interventora do Estado como ente que forçara racionalização extrema tanto da produção empresarial quanto da econômica enquanto um sistema integrado (modelo de economia nacional de List). O recado de Simonsen é claro: a saída para a crise sistêmica da economia brasileira é aproximar-se do exemplo alemão adequando a técnica planejadora ao perfil da economia e dos problemas nacionais. Por este percurso inicia-se a ruptura de Simonsen com o pensamento econômico liberal, especialmente com o princípio da *mão invisível* e da condição natural de nossa vocação agrária.

Em textos subseqüentes a bateria de argumentos se aprimora até as versões mais lapidadas produzidas nos anos 40. Quando ‘explode’ o *Manifesto dos Periféricos* de Prebisch a maioria dos argumentos ali apresentados já apareciam nos textos simonseanos: debilidade estrutural das economias primário-exportadoras; assimetria no comércio internacional; deterioração dos termos de troca e o papel essencial da coordenação e do planejamento estatal (Simonsen: 1943, 1944, 1945, 1947a, 1947b, 1948, 1949). Ao morrer em 1948, Simonsen havia delineado a maioria das peças do quebra-cabeça do capitalismo periférico.

Na outra ponta deste processo encontramos a obra de Celso Furtado, responsável pela sistematização teórica da questão do subdesenvolvimento, escapando do

traçado descritivo *ad hoc* para a análise mais rigorosa da teoria econômica. A obra de Furtado consolida um trabalho já trilhado no estudo da formação econômica brasileira (é herdeiro de Capistrano, Calógeras, Simonsen e Caio Prado), mas sua produção qualifica-se por analisar os problemas nacionais a partir do desenvolvimento capitalista mundial, aceitando que os problemas nacionais eram historicamente determinados (particulares), mas não singulares ou excepcionais. Assim, nossa condição de atraso configurava um *tipo* de capitalismo resultante de um complexo sistema de relações da economia mundial no qual as nações não *escolhem* politicamente seu destino, mas este lhes é imputado economicamente. Segundo Furtado, na lógica do desenvolvimento capitalista o atraso tinha lugar e função definidos, operando na divisão internacional do trabalho como instrumento de acumulação de capital e tecnologia nas economias mais avançadas. O comércio internacional posiciona as economias em lugares e funções diferentes segundo suas particularidades (vantagens competitivas), mas ao invés desse posicionamento repassar, ao longo do tempo, os frutos do progresso (a elevação geral da ‘riqueza das nações’ de Smith), funciona perpetuando a desigualdade.

O desenvolvimento capitalista - desigual e combinado - possibilita três modelos diferentes de economias: as desenvolvidas, as subdesenvolvidas (divididas em grau superior e grau inferior) e as economias votadas inexoravelmente à condição de pobreza. Apenas ao grupo do subdesenvolvimento de grau superior é dado sonhar, com possibilidades razoáveis de êxito, a superação do atraso (Cepêda, 1998). Furtado retoma o *insight* simonseano da assimetria nas relações de troca e divisão internacional do trabalho aprofundando-o em termos teóricos, analisando os nós estruturais da organização da produção (incluindo tetos produtivos do setor primário e secundário, o dilema das importações gravosas, a relação entre a produção interna de alimentos e o custo dos salários), a questão da produtividade, a capacidade de acumulação e de renovação tecnológica, o consumo das elites, e a condição de autonomia econômica aberta pela internalização dos centros de decisão. Justifica assim porque o Brasil pode sonhar, nos anos 50, com a chance histórica de superação do subdesenvolvimento.

Furtado apresenta, independentemente do acerto de suas teses, uma teoria completa e complexa sobre a organização da economia moderna. Os problemas da pobreza, da industrialização e do planejamento ajustam-se em um quadro conceitual cimentado. Não são mais pedaços teóricos na forma de *bricolage*, mas uma elaboração

conceitual homogênea capaz de interpretar e dirigir a ação dos segmentos que postulavam a superação da pobreza.

Simonsen e Furtado são parceiros na montagem final do quebra-cabeça da teoria do subdesenvolvimento, subsumindo os problemas sociais aos obstáculos econômicos. Simonsen deu o primeiro passo ao chocar-se com o modelo agrário-exportador questionando, no plano teórico, o custo econômico e social da vocação agrícola, ancorando na pobreza o fardo do atraso. Furtado deu à idéia de pobreza o estatuto teórico e a blindagem conceitual poderosa do subdesenvolvimento. Ambos afirmam o desenvolvimento econômico como pilar da existência da nação (no sentido pleno do termo, com autonomia e autodeterminação); tomam, também, a pobreza como a grande questão nacional. No entanto, há divergência quanto ao método de sua superação, especialmente no papel atribuído ao capital e ao trabalho. Para Simonsen a saída era aumentar a produção, racionalizando-a, acreditando que a elevação da produtividade possibilitaria uma posterior distribuição via salários e formas de consumo, gerando novos valores e hábitos morais que elevariam o padrão civilizatório - a '*marcha vitoriosa da civilização machinica*' (Simonsen, 1928), e que inibiria a erupção da 'guerra entre as classes' no país.

Para Furtado, contrariamente, o embate entre as classes desempenhava papel fundamental na dinâmica do desenvolvimento. Seu extremado potencial destrutivo só ocorreria no advento de uma radicalização extrema aberta por uma ruptura revolucionária (à direita ou à esquerda) e com a destruição do *marco institucional* (Furtado, 1962, 1964). Fora dessa situação a disputa entre as classes é instrumento que impulsiona a modernização *econômica*, ao forçar o compartilhamento dos ganhos e aumento do mercado interno, e *política*, democratizando e fortalecendo a participação da sociedade.

A partir desse mapeamento prévio de semelhanças e diferenças, torna-se importante analisar como a questão da pobreza e da função das classes sociais aparece na obra de cada autor e sua repercussão no campo do debate desenvolvimentista.

A descoberta simonseana da pobreza e a ideologia industrialista

Roberto Simonsen foi líder industrial e empresário na significativa fase de diferenciação estrutural entre as diversas frações burguesas no Brasil. Sua trajetória intelectual enquanto analista dos problemas econômicos nacionais começa no mundo da produção ao procurar administrar de forma racional e científica o processo produtivo em sua empresa. Sua preocupação com o conjunto da economia surge posteriormente, como consequência dos inúmeros constrangimentos encontrados na realização de sua atividade privada de produtor (incluindo os conflitos entre capital e trabalho) e que empurrariam Simonsen a procurar tanto soluções práticas quanto um entendimento teórico do problema. Desta maneira, o trajeto de Simonsen ‘começa na empresa, extrapola os muros em direção à economia nacional, por fim, em direção aos problemas nacionais’ (Cepêda, 2004). Ao defender a posição vital da indústria em contraposição à vocação agrária no desenvolvimento econômico, Simonsen intentava um passo decisivo na consolidação da Revolução Burguesa no Brasil. Este desafio orientou toda a ação consciente ou não de Simonsen, desdobrando-se nos principais temas problematizados em sua obra: organização do setor industrial; formatação da legislação trabalhista; estratégias de controle da questão social; capacitação da mão de obra industrial; desenvolvimento científico; formação de uma nova elite dirigente; defesa do Estado e do planejamento como instrumentos do desenvolvimento industrial.

Simonsen produziu um conjunto de idéias sobre o processo de industrialização brasileiro desdobrando-se entre o diagnóstico dos problemas e a proposição de solução numa dimensão em que a proteção à indústria extrapolava o interesse setorial e alçava uma perspectiva civilizatória que nos desse um lugar relevante no *concerto das nações* (Simonsen, 1928). Como resultado acabou por pensar, de maneira original, o relacionamento entre economia e Estado acenando com uma estratégia poderosa e eficaz tanto para a promoção da industrialização quanto para sua conversão em projeto hegemônico nacional - e nessa perspectiva seu maior trunfo intelectual foi a ‘descoberta da pobreza’.

Ao analisar o cenário econômico brasileiro suas teses convergiram para um projeto de desenvolvimento integrando economia e política. Porém, se retrospectivamente podemos identificar a matriz original do desenvolvimentismo nas formulações simonseanas, esta não configurava um pressuposto teórico e sim o resultado do próprio processo de elaboração intelectual. Simonsen não formulou um conceito e depois o aplicou no estudo da realidade econômica nacional. Ao contrário, foi partindo da análise do real