

PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO PENSAMENTO DE CELSO FURTADO (1950-1964)¹

Wilson Vieira (UNICAMP)
E-mail: vieiraeco@uol.com.br²

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar como Celso Furtado, na sua reflexão e na sua ação, buscou a superação do subdesenvolvimento através de um planejamento econômico de caráter democrático, fortemente inspirado nas reflexões de Karl Mannheim. Para que tal intento seja alcançado, dividimos o texto da seguinte maneira: primeiramente, analisamos de maneira sucinta a reflexão de Karl Mannheim sobre o planejamento democrático, alternativa para ele ao liberalismo, visto por ele como desagregador da sociedade e também alternativa ao planejamento totalitário (tanto na versão fascista quanto na versão socialista). Também desse teórico, utilizamos a sociologia do conhecimento, elaborada por ele, como caminho de análise, dado que Furtado se valeu desse caminho metodológico para a sua elaboração teórica. Depois, expomos o contexto da reflexão no período no mundo e no Brasil sobre o tema do planejamento para o desenvolvimento econômico através de sucinta análise de seus principais teóricos, percebendo as semelhanças e diferenças com a teoria de Mannheim, além de captar as semelhanças e diferenças no debate brasileiro sobre o tema. A partir desses passos, analisamos a obra de Furtado nesse período, buscando as continuidades e mudanças em sua reflexão sobre a relação entre planejamento democrático e desenvolvimento econômico, subdividindo-a entre o período em que ele atua na CEPAL em boa parte da década de 1950, no qual prevalece o técnico, e aquele em que ele atua na SUDENE (entre 1959 e 1964), no qual o técnico se vê obrigado a fazer política para que essa instituição pudesse atingir seu objetivo a contento.

Palavras-chave: planejamento democrático, desenvolvimento econômico, pensamento de Celso Furtado.

¹ Área 5: História do Pensamento Econômico, Historiografia e Metodologia.

² Economista pela Universidade Federal Fluminense (UFF), mestre em História Econômica pelo Instituto de Economia da UNICAMP, doutor em Sociologia pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da UNICAMP, pesquisador colaborador e pós-doutorando (com bolsa da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP) do Departamento de Sociologia do IFCH-UNICAMP.

ABSTRACT

This work aims to analyze how Celso Furtado in his reflection and action, sought to overcome underdevelopment through a democratic economic planning, heavily inspired by thoughts of Karl Mannheim. For this intent, we divide the text as follows: first, we analyze the Karl Mannheim's reflection on the democratic planning, and then we expose the context of the reflection period in the world and in Brazil on the issue of planning for economic development through succinct analysis of its main theoreticians. From these steps, we analyze Furtado's reflections during this period, seeking the continuities and changes on this topic.

Key words: *democratic planning, economic development, Celso Furtado's thought.*

INTRODUÇÃO

Para que façamos uma análise a contento sobre o planejamento democrático como caminho para que se alcance o desenvolvimento econômico dentro do pensamento de Celso Furtado, faz-se necessária uma breve exposição sobre a reflexão de Karl Mannheim sobre esse tema, visto ter sido o seu idealizador e grande inspirador de Furtado, como segue nos parágrafos abaixo.

Karl Mannheim (1893-1947), sociólogo de origem húngara e fundador da sociologia do conhecimento, formulou a ideia de planejamento democrático, elaborada em *O Homem e a Sociedade* (1962)³ e em *Liberdade, Poder e Planificação Democrática* (1972a)⁴, a qual expomos sucintamente nos parágrafos que seguem⁵.

Mannheim elabora a ideia de planejamento democrático a partir da observação das consequências negativas que o *laissez-faire* trouxe à Europa, semelhante em alguns pontos à reflexão de Polanyi (1944)⁶.

Primeiramente, Mannheim observa uma realidade na qual o desenvolvimento técnico solapa as condições que eram a base da tradição, ou seja, desintegração do controle dos grupos antigos e pequenos (como o lar, a igreja, o mercado e a cidade, quando não

³ A primeira edição original em inglês (*Man and Society in Age of Reconstruction*) é de 1940. Utilizamos a edição brasileira de 1962.

⁴ A primeira edição original em inglês (*Freedom, Power and Democratic Planning*) é de 1951, publicada postumamente. Utilizamos a edição brasileira de 1972.

⁵ Os parágrafos que seguem baseiam-se largamente em Mannheim (1962 e 1972a), salvo indicações em contrário e citações.

⁶ Ano da 1ª edição original em inglês. Utilizamos a edição brasileira de 1980.

representam influências inteiramente diferentes e até antagônicas) num processo de transformação rápida e espasmódica. Segundo Mannheim (1972a, p. 31):

Sem dúvida, temos conseguido inventar uns tantos padrões de organização em larga escala, como os do exército, da fábrica e da burocracia. Mas nenhum deles conseguiu a elasticidade necessária para satisfazer as necessidades humanas dos pequenos grupos. (...) A equação, representada pelos controles naturais nos pequenos grupos e pelos expedientes mecânicos nas grandes organizações, já não se aguenta: pois sabemos que a maior desmoralização do indivíduo origina-se no excesso de formalização. A matéria prima do caos não é o bárbaro indisciplinado, senão o operário fabril e o soldado superdisciplinados que, conseqüentemente, perdem vitalidade quando a fábrica fecha ou quando não há quem comande.

Nessa realidade, Mannheim vê na desintegração das instituições a desintegração da personalidade, numa situação de quase anomia.

Um **segundo ponto** que o sociólogo alemão chama a atenção nesse diagnóstico é o de que a crise do capitalismo vivida a partir de 1929 não se constitui em mais uma crise fortuita, mas sim em algo inerente ao sistema. E mais: o liberalismo econômico se constituiu cada vez mais em letra morta devido à presença cada vez maior dos monopólios.

Um **terceiro ponto** importante dessa reflexão encontra-se no fato de que o processo de transição da democracia liberal de poucos para uma verdadeira democracia das massas destruiu as estruturas sociais intermediárias entre as elites e as massas, tornando-se estas completamente fluidas, tanto na cultura quanto na política. Contudo, segundo Mannheim (1962, p. 117):

A fonte de nossa crítica não está na presunçosa condenação das massas, tão difundida hoje em dia, nem nas restrições baratas aos princípios do liberalismo e democracia. Nosso objetivo básico é antes o desejo de fazer um apelo àqueles para os quais a liberdade e a justiça são ainda os valores fundamentais, para que reflitam sobre os meios adequados de assegurá-las dentro das condições técnicas e sociais modificadas do mundo de hoje.

Um **quarto e último ponto** a destacar no seu diagnóstico encontra-se no fato de que, apesar das suas considerações sobre a democracia liberal de massas, Mannheim vê a principal dificuldade da sociedade moderna não na sua amplitude, mas sim no fato de que o método liberal de organização ainda não atingiu a fase em que possa produzir a articulação orgânica necessária a uma sociedade vasta e complexa.

Então, dada a crise do liberalismo, quais seriam as alternativas?

A **primeira alternativa** (que Mannheim condena) seria pelo **planejamento totalitário** em suas duas vertentes: fascismo e comunismo. A **segunda alternativa** (que Mannheim defende) seria pelo **planejamento democrático**.

Sobre a primeira alternativa, Mannheim chama a atenção para os pontos em comum desse tipo de planejamento no fascismo e no comunismo: i) o planejamento é visto como necessário nas esferas econômica, social e moral; ii) a planificação é um processo inclusivo, que tudo abrange e regula; iii) a planificação é um processo centralizado oriundo de umas poucas posições chave; iv) a planificação é executada por intermédio da ditadura⁷.

Em relação à segunda alternativa, Mannheim (1972a, p. 49) argumenta da seguinte maneira:

Nossa tarefa consiste em construir um sistema social mediante o planejamento, mas planejamento de tipo especial: tem que ser planejamento para a liberdade, sujeito ao controle democrático; planejamento, mas não planejamento restricionista que favoreça os monopólios de grupos, sejam de homens de empresa ou 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 de 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 para padrões culturais sem “nivelamento por baixo” – uma transição planejada, favorecendo o progresso, sem suprimir o que há de valioso na tradição; 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.

Cabe aqui acrescentar alguns elementos que na visão de Mannheim necessariamente estariam presentes no planejamento democrático:

I) Nesse processo, o planejamento se valeria do uso de técnicas sociais, baseadas em estudos científicos da sociedade, conjugados, se possível, com a experiência sociológica.

II) Os planejadores seriam controlados democraticamente num sistema parlamentar, que garante a seleção e a rotação das elites líderes (pelo menos na esfera política) e que preveniria a manipulação das massas.

⁷ Segundo Mannheim (1972a, p. 44-45): “Isto significa a concentração absoluta do poder nas mãos de uns poucos, por meio de um partido monopolístico. Em termos concretos, implica na suspensão de todos os direitos do cidadão livre. Significa o controle total da imprensa e de todos os outros órgãos formadores da opinião pública, bem como o controle completo do sistema educativo. Significa a utilização do poder por facções oficiais ou semioficiais; significa campo de concentração, espionagem e terrorismo de toda espécie”. Sobre as características diferenciadoras do comunismo e do fascismo, ver Mannheim (1972a, p. 45-49).

III) Mesmo contando com a democracia no planejamento, Mannheim, numa maneira que podemos dizer contraditória, coloca em destaque a função da *intelligentsia*⁸ nesse processo, pois, colocada acima das disputas políticas, ocupa uma posição chave na mudança social, como “especialistas na invenção e na difusão das ideias”⁹. Ela faz parte daquele grupo de planejadores que, por iniciar esse processo, não foram planejados, mas que se constituem em minorias que podem conduzir a sociedade no caminho da planificação para a liberdade.

Portanto, na visão de Mannheim, o planejamento democrático conta com a sociedade, mas no seu ponto de partida precisa contar com minorias, dentre elas a *intelligentsia*, que se coloca acima das disputas da sociedade, como se nela não estivesse inserida. Tal contradição seria vivida por Furtado, visto que ele muito viveu a tensão entre o ser técnico e o precisar fazer política (principalmente na SUDENE) e que analisamos no decorrer deste trabalho.

Após essa breve exposição sobre o planejamento democrático, analisamos a relação entre planejamento democrático e desenvolvimento econômico no pensamento de Celso Furtado nos próximos itens da seguinte maneira: i) expomos o contexto da reflexão de Furtado no período que analisamos, isto é, faremos um breve relato do debate que ocorria no mundo e no Brasil sobre as alternativas de superação do subdesenvolvimento; ii) analisamos as continuidades e mudanças na reflexão de Furtado sobre o planejamento democrático como alternativa para a superação do subdesenvolvimento, a partir dos contextos em que ele estava inserido (CEPAL e SUDENE); iii) tecemos breves considerações finais, sistematizando nossa análise.

Utilizamos como instrumental de análise a sociologia do conhecimento (elaborada por Karl Mannheim no livro *Ideologia e Utopia* e utilizada por Furtado) pelo fato dela buscar “(...) compreender o pensamento no contexto concreto de uma situação histórico-social” (MANNHEIM, 1972b: 31)¹⁰. Portanto, a nossa análise não possui o caráter somente de história do pensamento econômico, mas também de pensamento social, como podemos observar na própria interdisciplinaridade da reflexão de Furtado.

⁸ Grupo de intelectuais e técnicos de nível superior.

⁹ Mannheim (1972a, p. 86).

¹⁰ Utilizamos a edição brasileira de 1972, publicada pela Zahar Editores. A primeira edição original em alemão foi publicada em 1929.

O PLANEJAMENTO COMO VIA DE SUPERAÇÃO PARA O SUBDESENVOLVIMENTO: O DEBATE NO MUNDO E NO BRASIL

Nas décadas de 1950 e 1960, todas as propostas de superação do subdesenvolvimento passavam pelo planejamento estatal com fortíssima influência keynesiana. Não havia, portanto, nenhuma defesa das políticas de caráter liberal, dada a Grande Depressão da década de 1930¹¹.

Porém, nem todas as propostas de planejamento estatal passavam pela tese do planejamento democrático de Mannheim, como podemos observar em Rostow (1961) e Millikan & Blackmer (1963), que analisamos nos parágrafos que seguem.

Rostow (1961) propõe a superação do subdesenvolvimento através da formação de precondições para o arranco, ou seja, de criação de condições para a superação de hábitos arraigados tradicionais que emperram o desenvolvimento econômico. Nesse processo, a formação de um Estado nacional centralizado eficaz, baseada em coligações matizadas pelo novo nacionalismo (nos moldes ocidentais, semelhante àquele ao qual Kohn, teórico da nação, defende¹²), em oposição aos tradicionais interesses regionais agrários, à potência colonialista ou a ambos, é um aspecto decisivo para que o arranco se inicie.

Dentro dessa linha de argumentação, Millikan & Blackmer (1963) veem o planejamento estatal para a superação do subdesenvolvimento como de fundamental importância, pois na argumentação desses autores, as economias subdesenvolvidas por si sós não teriam impulso suficiente para estimular o desenvolvimento. Caberia às autoridades, então, elaborar planos de desenvolvimento que poderiam ajudar de maneira pronunciada os líderes políticos a focalizar a atenção dos cidadãos sobre as construtivas metas e objetivos nacionais. E nesse processo, os EUA teriam um papel importante a desempenhar, dentro da salvaguarda de seus interesses num contexto de Guerra Fria, como os autores afirmam explicitamente.

Numa linha diferente daquela adotada pelos autores que analisamos acima, Nurkse (1957) vê o Estado planejador como importante para a formação de capital (numa linha muito semelhante àquela defendida pela CEPAL, como analisaremos um pouco mais à frente neste trabalho), sem discutir se num contexto democrático ou não, mas apenas chamando a atenção para a importância de se compor órgãos planejadores independentes dos partidos que estejam no poder (numa proposta que nos remete à reflexão de Mannheim sobre quem deve planejar e

¹¹ Para mais detalhes sobre a Grande Depressão, ver Hobsbawm (1995).

¹² Para mais detalhes, ver Kohn (1963).

também sobre a visão de Furtado sobre o planejamento econômico e sobre a SUDENE, como veremos mais à frente).

Myrdal (1972)¹³ se assemelha a Nurkse (1957) nas suas propostas de superação do subdesenvolvimento pelo planejamento, porém, indo além da economia, com muito mais ênfase nos fatores políticos (numa crítica à ciência econômica convencional)¹⁴, incluindo a planificação democrática, numa posição muito próxima a de Mannheim e com o modelo do Estado socialdemocrata (Estado do bem estar), das modernas democracias capitalistas, nas quais, segundo ele, os conflitos de classe se arrefeceram devido ao atendimento das reivindicações da classe trabalhadora. Para Myrdal, somente pela democracia e pelo Estado planejador, as massas podem organizar para exigir melhores condições de vida, pressionando os empresários para que elevem a produtividade dos empreendimentos econômicos (cf. MANTEGA, 1984: 54-57 e MYRDAL, 1972: 69-83).

Tal modelo influenciou fortemente as propostas nacional-desenvolvimentistas do ISEB, os planos estatais da década de 1950 no Brasil e estão presentes nas propostas de Furtado de planejamento democrático para a superação do subdesenvolvimento (como veremos com mais detalhes à frente).

Sobre as propostas elaboradas pela teoria Prebisch-CEPAL para a superação do subdesenvolvimento, faremos a análise dividindo-a entre a concepção inicial (década de 1950) e as modificações nela ocorridas na década de 1960.

Dentro de sua concepção inicial, Prebisch (conforme os documentos da CEPAL na década de 1950) defendia as seguintes propostas para superar o subdesenvolvimento latino-americano¹⁵: i) industrialização; ii) proteção à indústria nacional; iii) política de comércio exterior com substituição de importações (sobre bens de consumo duráveis e não duráveis, juntamente com modificação na pauta de importações, que passaria a se constituir de matérias primas e bens de capital) e promoção de exportações industriais; iv) política tecnológica na qual não se adote as tecnologias intensivas em capital e utilizadas no centro (cujas economias possuem abundante capital e escassa mão de obra) por serem inapropriadas para a periferia (cujas economias possuem escasso capital e abundante mão de obra), mas sim uma combinação ótima entre mão de obra e densidade de capital; v) promoção de uma

¹³ A primeira edição foi em 1956.

¹⁴ “A distinção entre fatores ‘econômicos’ e ‘não-econômicos’ é, de fato, um artifício inútil e absurdo do ponto de vista da lógica, e deve ser substituída pela distinção entre fatores ‘relevantes’ e ‘irrelevantes’ ou ‘mais relevantes’ e ‘menos relevantes’. Essa última linha divisória não é presumivelmente a mesma para problemas diferentes” (MYRDAL, 1972, p. 29).

¹⁵ Baseamos a análise das propostas de Prebisch na década de 1950 largamente em Reino (1994: 30-32) e Gurrieri (1982: 27-51), salvo citações e indicações em contrário.

especialização produtiva entre os países da América Latina, a fim de se driblar a baixa demanda de cada um deles com a unificação de seus mercados consumidores e possibilitando, com isso, a produção numa escala que permita realmente a redução de custos; vi) a poupança interna e o investimento estrangeiro complementar a ela, são necessários para a acumulação de capital; vii) cooperação internacional através de políticas de assistência técnica, políticas de cooperação comercial e políticas de financiamento.

Para que essas propostas fossem concretizadas, o caminho teria que passar pela política de desenvolvimento, objeto do planejamento estatal, subdividido em dois tipos principais: i) planejamento de políticas anticíclicas a fim de reduzir a vulnerabilidade externa das economias subdesenvolvidas; ii) planejamento do desenvolvimento e do ordenamento institucional com metas de crescimento globais e apoio de coeficientes técnicos.

Dentro desse planejamento, a função do corpo técnico é importantíssima, segundo Gurrieri (1982, p. 50):

El papel de los técnicos consiste en presentar opciones, con la mayor objetividad, a las autoridades políticas, sobre las que recae la responsabilidad de la toma de decisiones. “Estas decisiones no conciernen a los técnicos en su calidad de tales: [su papel consiste en] lo que cada una de ellas requiere y sus probables efectos” (1955b-18); si se atienden a este principio podrán salvaguardar la neutralidad de la técnica de programación y no dejarse tentar por la ilusión tecnocrática. Siempre convendrá recordar a los planificadores que “traducir las hipótesis numéricas en hechos vivos tropieza con dificultades considerables” (1955b-9).

Observamos, então, uma visão semelhante àquela a qual Mannheim defende acerca do planejamento, inclusive remetendo, indiretamente, ao controle do técnico, que não deve se transformar num tecnocrata. Contudo, na teoria Prebisch-CEPAL, contraditoriamente (tal como observamos em Mannheim), e nos valendo da crítica de Mantega (1984, p. 43),

o Estado é colocado não apenas acima das classes, como também na frente delas, mostrando o caminho e tomando as decisões que levam ao desenvolvimento. Haveria, então, uma casta privilegiada de técnicos e burocratas, encastelados no aparato estatal, capacitados a iluminar o caminho para as desnorteadas classes sociais latino-americanas. E, assim, o Estado empreendedor e modernizador, ao invés de representar as classes ou expressar-lhes as forças em conflito, as substituiria, tornando-se o sujeito da história.

Na década de 1960, há mudanças na concepção inicial de Prebisch acerca das propostas de superação da condição periférica da América Latina, a saber: i) transformação da estrutura agrária, tendo em vista o seu baixo dinamismo econômico; ii) transformação da estrutura

industrial, tendo em vista as falhas ocorridas na década de 1960 (na visão de Prebisch)¹⁶; iii) transformação da sociedade através da educação e da distribuição de renda; iv) cooperação internacional (comercial e financeira) de caráter transitório, até os países periféricos alcançarem um nível adequado de industrialização e uma nova inserção na economia mundial.

Quanto ao planejamento, as linhas-mestras elaboradas na década de 1950 são mantidas, porém, com uma preocupação maior com o poder do Estado que deve promover o desenvolvimento, mas sem ferir a democracia latino-americana e nem a liberdade dos indivíduos.

Quanto à reflexão no Brasil sobre o planejamento para a superação de sua condição periférica (parte integrante da discussão sobre os rumos que a nação deveria tomar), observamos uma intensa discussão sobre o tema, na qual havia também o confronto entre o liberalismo econômico e o desenvolvimentismo.

Do lado do liberalismo econômico, observamos a defesa de Eugênio Gudín, com forte oposição ao planejamento, dado o seu ideário liberal, mas não chegando propriamente ter um caráter de crítica ao processo de industrialização em curso na década de 1950.

Do lado do desenvolvimentismo (sob a liderança de Furtado e da CEPAL), percebemos que havia uma divisão sobre qual tipo de planejamento e industrialização deveriam ser adotados para o Brasil, como observamos abaixo¹⁷.

Dentro do setor público não nacionalista (sob a liderança de Roberto Campos), o planejamento para a industrialização não deveria ser total, mas sim parcial, atuando sobre os pontos de estrangulamento e sobre os pontos de germinação, assumindo uma posição diferente da CEPAL e de Furtado, que defendiam o planejamento integral. A defesa de Campos desse tipo de planejamento se devia ao fato de ser mais operacional e menos custoso do que aquele defendido pelo organismo da ONU. Nesse planejamento parcial, a industrialização, também diferentemente do que a CEPAL e Furtado defendiam, contaria com intensa participação do capital estrangeiro (cf. BIELSCHOWSKY, 2000, p. 104-113, p. 241-242)¹⁸.

¹⁶ As falhas foram: i) excessiva orientação da indústria para o mercado interno, com descuido para as suas exportações, além de excessiva diversificação, tendo em vista o pequeno mercado doméstico; ii) industrialização voltada para a substituição de produtos finais (em especial os de consumo); iii) a partir dessas falhas, observa-se uma imposição de pesada carga de importações de matérias primas e produtos intermediários sem os quais ela não pode produzir, mas que gera uma nova vulnerabilidade externa (cf. GURRIERI, 1982, p. 60-61).

¹⁷ Utilizamos a classificação de Bielschowsky (2000).

¹⁸ “Campos apostou na industrialização pela via da internacionalização de capitais e do apoio do Estado – e ganhou. (...). De todos os economistas brasileiros mais ativos, foi aquele cujo projeto desenvolvimentista esteve mais próximo da política de investimento efetivamente realizada. Isso é facilmente perceptível pela leitura conjunta dos textos que assinou e dos que escreveu sem que levem seu nome, isto é, as bases conceituais e analíticas dos relatórios da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos e do Programa de Metas. Esses textos,

No setor privado, cujos principais núcleos eram a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e cujos principais economistas eram João Paulo de Almeida Magalhães e Nuno Figueiredo (contemporâneos e continuadores da reflexão de Simonsen). Havia a defesa do planejamento para a industrialização, que deveria ser fortemente apoiada com empreendimentos estatais, juntamente com controles ao capital estrangeiro, apesar de favorável à sua presença.

No setor público nacionalista, a defesa do planejamento segue as propostas da CEPAL, como vimos acima. Os principais núcleos desse setor no Brasil foram: o BNDE, a Assessoria Econômica de Vargas, o Clube de Economistas e o ISEB. Os principais economistas foram: Celso Furtado, Rômulo de Almeida, Américo Barbosa de Oliveira, Evaldo Correia Lima (cf. BIELSCHOWSKY, 2000, p. 127-132, p. 241-242).

Dentro do PCB, há uma forte defesa da industrialização planejada em bases estritamente nacionais com reforma agrária, limitando a participação do capital estrangeiro apenas em forma de empréstimos, numa posição mais radical que aquela defendida pela CEPAL, dentro do objetivo de preparação para o socialismo (cf. BIELSCHOWSKY, 2000, p. 181-207, p. 241-242 e MANTEGA, 1984, p. 158-209).

Caio Prado Júnior, numa posição marxista alternativa ao PCB, não teoriza acerca do planejamento, mas chama a atenção para a necessidade dos países subdesenvolvidos de superarem o *status* fundamentalmente colonial de suas economias, reestruturando-as em bases propriamente nacionais (cf. PRADO JÚNIOR, 1957, p. 212 *apud* RÊGO, 2000, p. 168).

Ignácio Rangel¹⁹ propõe um planejamento parcial (diferente daquele idealizado por Roberto Campos), baseado na noção de que toda economia em desenvolvimento gera desequilíbrios na base produtiva, isto é, provoca o surgimento simultâneo de “elos débeis” (setores da economia que dependem fortemente de importações de recursos) e “elos fortes” (setores da economia com disponibilidade interna de recursos). Para executar uma política econômica baseada nesse planejamento, Rangel propõe a aplicação de três medidas fundamentais:

I) Execução direta pelo Estado de projetos relativos à procura derivada, não com a intenção de substituir a iniciativa privada, mas sim como forma de antecipar-se às decisões.

convém lembrar, definiram os planos de desenvolvimento que tiveram maior correspondência até hoje com a política econômica posta em prática e com o processo de crescimento efetivamente ocorrido no país. A leitura sugere que os traços básicos da formação da estrutura industrial brasileira nos anos 50 passavam da cabeça de Campos aos pronunciamentos e à política desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek” (BIELSCHOWSKY, 2000: 105).

¹⁹ Os parágrafos sobre Rangel se baseiam largamente em Bielschowsky (2000: 223-228), salvo citações e indicações em contrário.

II) Fornecimento, pelo Estado, de estímulo básico aos investimentos substitutivos de importações através da manipulação da taxa de câmbio.

III) Orientação da produção para as exportações de forma a garantir a máxima disponibilidade de divisas também através da manipulação da taxa de câmbio.

Rangel, com sua proposta própria de planejamento parcial, não deixou de tecer considerações ao planejamento parcial de Roberto Campos, presente no Plano de Metas, visto por ele como uma justaposição de programas setoriais que suscita problemas de natureza global e prepara para a elaboração de um programa realmente global. Contudo, na sua visão, é um retrocesso em relação às propostas de planejamento da CEPAL presentes no estudo do Grupo Misto BNDE-CEPAL, considerado por ele de nível mais elevado.

Contudo, isso não impede que Rangel critique a programação cepalina, mesmo que ela conte com a virtude de atacar globalmente o problema da alocação de recursos em nível nacional.

O PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO NO PENSAMENTO DE CELSO FURTADO: CONTINUIDADES E MUDANÇAS

A partir da exposição do debate em torno do desenvolvimento a partir do planejamento, faremos a análise da reflexão de Furtado sobre o tipo de planejamento defendido por ele, observando também a sua atuação na CEPAL e na SUDENE.

Analisamos primeiramente o período compreendido entre 1948 e 1958, anos nos quais Furtado tomou parte do primeiro grupo de pesquisadores e planejadores da CEPAL. Como pudemos observar no item anterior, houve um debate intenso no Brasil e no mundo sobre o planejamento e a industrialização para a superação do subdesenvolvimento, do qual Furtado também participa, na qualidade de defensor da sua concepção de planejamento, uma vez que ele a elaborou juntamente com Prebisch e equipe nos primeiros tempos cepalinos.

Podemos observar esse debate num artigo de Furtado denominado *A Programação do Desenvolvimento Econômico II*, publicado primeiramente no *Jornal do Comércio* de 22 de junho de 1953, transcrito em dois grandes jornais de São Paulo (cf. FURTADO, 1985, p. 160) e na *Revista do Conselho Nacional de Economia* (edição de nov.- dez. de 1953) como resposta ao artigo de Octávio Gouvêa de Bulhões publicado no *Jornal do Comércio* de 24 de maio de 1953 com o título *A Programação do Desenvolvimento Econômico*, que atacava não a programação em si, mas sim um tipo de planejamento que não levava em conta os riscos da inflação. Ou seja, a estabilidade teria que ser programada e, uma vez que ela estivesse

assegurada, o desenvolvimento viria espontaneamente. O ataque de Bulhões se destinava ao texto da CEPAL - *Estudo Preliminar sobre a Técnica de Programação do Desenvolvimento Econômico* (apresentado na Conferência dessa instituição em maio de 1953 no Hotel Quitandinha, em Petrópolis, e que defendia a técnica de planificação).

Nesse artigo, Furtado responde a Bulhões através das seguintes observações, como expomos abaixo.

Primeiramente, o autor chama a atenção para o fato de Bulhões defender uma programação sem inflação na qual o Estado construiria um número apreciável de núcleos de irradiação, ou seja, dotaria o país de infraestrutura sem interferir na iniciativa privada. Tal proposta é criticada por Furtado pelo fato de que não seria possível empreender um programa desse tipo sem antes cercear a iniciativa privada. Nas suas palavras:

Qualquer programa de investimentos – seja do tipo do do prof. Bulhões - , ou de outro qualquer – exige, para que seja uma coisa séria, uma análise do processo total de formação de capital dentro da economia. Sem essa análise seria impossível dispor de critérios gerais para localizar os “núcleos de irradiação de produtividade”, a que se refere o prof. Bulhões. É essa análise do processo de formação do capital que constitui o núcleo central do estudo da CEPAL. Trabalha-se aí com hipóteses sobre o crescimento da renda e sua distribuição. Trata-se em seguida de quantificar os efeitos daquele crescimento sobre a estrutura e o montante do consumo. Como se está raciocinando em termos reais, procura-se determinar quanto teria que crescer a capacidade produtiva em cada setor (isto é, a quanto deveriam montar os investimentos e aproximadamente que estrutura deveriam apresentar estes) para atender aquele consumo. Esse modelo dinâmico de desenvolvimento equilibrado, é que servirá de base para a orientação dos investimentos privados e para a suplementação destes pelos investimentos públicos (FURTADO, 1953, p. 12).

Um segundo ponto a destacar da réplica de Furtado encontra-se na sua afirmação de que a formação de capital é indispensável para a elaboração de um programa de investimentos (não importa o tipo) seja num caso de desenvolvimento “espontâneo” (como Bulhões afirma) ou não. Logo, a visão de Bulhões de que a CEPAL não reconhece a existência de forças econômicas em progresso na América Latina é considerada sem fundamento para Furtado. Nas suas palavras:

O que aparentemente não tomou em consideração o prof. Bulhões é que também no desenvolvimento “espontâneo” jogam um papel fundamental os estímulos que tenham os produtores. (...). O “ânimo de progresso” dos empresários, a que se refere o prof. Bulhões, pode portanto ser criado ou destruído por medidas que visam a outros objetivos. 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).

Um terceiro ponto que nos chama a atenção dessa reflexão de Furtado encontra-se na sua reação à ideia de Bulhões de que o planejamento cepalino é totalitário e inflacionário:

Na verdade o programa da CEPAL, como qualquer programa geral de investimentos exige um esforço permanente para ajustar o fluxo de poupança às necessidades de investimento. Não há nenhuma razão para que um plano de desenvolvimento seja mais inflacionário que um desenvolvimento sem plano. A experiência está aí para demonstrar que o desenvolvimento sem plano, com a função consumo de que hoje dispomos, cria fortes tendências inflacionárias. Não vejo como se possam combater essas tendências sem determinar todos os fatores que entram no problema e sem acompanhar a ação de cada um deles, o que evidentemente exige uma orientação geral do processo econômico (FURTADO, 1953, p. 15).

Percebemos, então, um debate que ocorre estritamente dentro do campo da ciência econômica, no qual há uma preocupação em deixar os argumentos técnicos sempre aparecerem, deixando patente uma concepção mannheimiana de planejamento com um enfrentamento ainda “tímido” da ciência econômica convencional (posto que usa algumas de suas categorias)²⁰. Observamos esse comportamento nos demais textos desse período, que analisamos nos parágrafos seguintes.

No artigo *A Técnica do Planejamento Econômico* (1954), Furtado inicia sua reflexão com a afirmação de que o grande interesse que havia naquele período sobre o planejamento se constituía como parte da preocupação crescente em torno do desenvolvimento e das possibilidades de intensificar o seu ritmo, dada a situação de subdesenvolvimento do Brasil, a despeito do ritmo de crescimento econômico intenso entre as economias subdesenvolvidas no período.

Nesse processo, Furtado reafirma sua adesão ao planejamento como uma das respostas para acelerar o processo de crescimento. Mas não qualquer planejamento, segundo Furtado (1954, p. 3):

O tipo de planejamento, que aqui consideraremos, refere-se diretamente ao desenvolvimento econômico e consiste, basicamente, na coordenação e intensificação das inversões e numa política encaminhada a lograr a racionalização do uso dos recursos humanos e materiais que a economia tem à sua disposição.

E não só nesse como em outros tipos de planejamento, a técnica é sempre neutra, tanto que pode ser utilizada pelo planejador para reforçar ou para debilitar a posição da empresa privada como organizadora do sistema produtivo. Segundo Furtado (1954, p. 4):

²⁰ Para mais detalhes, ver Mallorquin (2005, p. 68-81).

A coordenação das inversões, que é a espinha dorsal do planejamento, é perfeitamente compatível com a organização privada da produção. O objetivo do planejamento não é modificar a estrutura do sistema econômico e, sim, lograr uma intensificação na utilização dos recursos.

Feitas as definições sobre qual tipo de planejamento é adotado, Furtado parte para a explicação da técnica do planejamento que ele e a CEPAL adotam, como observamos abaixo.

I) O planejamento exige estudos preliminares que, por sua vez, devem ser baseados numa análise de conjunto do processo econômico.

II) Para a elaboração do plano alguns instrumentos de trabalho são indispensáveis: a) previsão da composição geral do consumo a partir da aceitação de uma teoria da função consumo; b) matriz *input-output*; c) levantamento das necessidades prováveis de transporte e energia e conhecimento das formas mais econômicas de satisfazer para o conjunto do país tais necessidades; d) previsão das necessidades de equipamentos (capital fixo); e) previsão aproximada da capacidade de importar e busca da melhor forma de utilizar tal capacidade (hipótese a formular: o que ocorreria se as importações guardassem sua proporção na satisfação da procura interna?)

III) Após a primeira etapa de elaboração do plano, são determinados os critérios de substituição de importações.

IV) Porém, para serem determinadas as metas de produção interna, é necessária a formulação de hipóteses sobre as importações que por sua vez dependem do conhecimento das metas de produção interna. Ou seja, um círculo que reflete a necessidade de um ajustamento final no plano.

Portanto, neste artigo, Furtado reforça a neutralidade no planejamento, no qual o técnico está fora (e acima) da política, além de prescrever uma programação para a industrialização com base tecnológica do centro.

No artigo *Fundamentos da Programação Econômica*, publicado na revista *Econômica Brasileira* (janeiro-junho de 1958a), Furtado, coerente com o título do seu trabalho, expõe as teorias nas quais se baseia para a sua proposta de planejamento para o desenvolvimento econômico, exposta logo após tal fundamentação.

Sobre os fundamentos, Furtado entende que todo planejamento para o desenvolvimento se fundamenta em alguma teoria econômica, como podia ser observado na política econômica liberal do século XIX, cujas fundações se encontravam na teoria econômica clássica (economia política clássica), que defendia a ideia de que o enriquecimento da sociedade se constituía num reflexo do enriquecimento de cada indivíduo separadamente, dentro do

seguinte princípio: o que é bom para o indivíduo é bom para a coletividade (do ponto de vista econômico).

Com as próprias transformações na teoria econômica (surgimento de outras correntes de pensamento), modificam-se as propostas de política econômica. Ocorre, no final do século XIX, o abandono do princípio da economia política clássica pelos teóricos do ciclo econômico, porém, de maneira parcial, o que provocou uma ruptura fundamental no pensamento econômico e que perduraria até a publicação da *Teoria Geral* de Keynes em 1936. Dessa ruptura, a teoria econômica tomou duas orientações: i) fenômenos monetários analisados como fenômenos macroeconômicos, logo, passíveis de planejamento e de política econômica; ii) o mecanismo da produção, observado principalmente através do processo de formação de preços, continuou a ser visto como fenômeno microeconômico, logo, não deveria sofrer nenhuma intervenção do Estado. Ou seja, a teoria econômica se tornou híbrida, o que refletiu numa política econômica também híbrida.

Com o advento da teoria de Keynes, contudo, esse quadro muda, como afirma Furtado (1958a, p. 39-40):

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. Dado esse passo, foi fácil realizar na teoria da produção uma revolução idêntica à que antes ocorrera na teoria monetária. E também foi possível reintegrar num mesmo corpo de pensamento os dois campos da teoria econômica; o dos fenômenos reais e o dos fenômenos monetários. Dessa unificação é que surgiu a teoria do desenvolvimento econômico, que constituiu o fundamento da política de programação do desenvolvimento.

Então, a partir dessa afirmação, Furtado (1958a, p. 40) destaca os pontos centrais da teoria do desenvolvimento econômico que servem de base para o planejamento nas economias subdesenvolvidas:

1. O desenvolvimento consiste, basicamente, no aumento da produtividade física do conjunto da força de trabalho, eliminado o efeito de fatores naturais.
2. Logra-se o aumento da produtividade física do trabalho por meio da acumulação de capital e da assimilação do progresso técnico.

A partir dessa fundamentação, Furtado expõe a sua proposta de planejamento do desenvolvimento econômico, que consiste nas seguintes medidas: i) definição do esforço de

poupança necessário (sem o recurso à inflação); ii) definição da distribuição social desse esforço através da política fiscal e da política de preços e salários.

Com a concretização dessas medidas (vistas por Furtado como decisões fundamentais de caráter político, mas sem aprofundar no seu significado) é que tem início o verdadeiro trabalho de programação. Nas suas palavras:

Esse trabalho consiste fundamentalmente em uma tentativa de previsão das modificações estruturais da procura, determinadas pelo próprio crescimento econômico, e num esforço de orientação das inversões para que a estrutura da oferta evolua em consonância com a evolução prevista da estrutura da procura de bens e serviços. Portanto, o núcleo central de um programa de desenvolvimento está constituído por uma política de inversões. Segundo os critérios adotados na formulação dessa política, o programa será mais ou menos compreensivo (FURTADO, 1958a, p. 42).

E um programa pouco compreensivo, explica o autor, é aquele cuja característica é a parcialidade, ou seja, planeja-se para eliminar pontos de estrangulamento e/ou estimular pontos de germinação da economia (tal como Roberto Campos defende e se encontra presente no Plano de Metas, como vimos no item anterior). Sobre esse tipo de planejamento, Furtado (1958a, p. 43) vê problemas na sua adoção:

A ideia de concentrar as inversões de um programa em pontos germinativos, se bem que muito atrativa graças à sua simplicidade, não resiste a uma crítica cuidadosa. Com efeito: o que está implícito nessa ideia é que deve haver capacidade ociosa de forma permanente nos setores estratégicos, os quais são exatamente aqueles que absorvem maior quantidade de capital por unidade de produto.

Em contraposição a esses critérios de ordem geral (pontos de estrangulamento e pontos germinativos), Furtado mostra que existem programas de caráter estritamente econômico, baseados nas estimativas da rentabilidade de cada projeto, nos quais vê problemas na sua aplicação:

A discrepância fundamental neste caso diz respeito ao conceito mesmo de rentabilidade. Em uma economia altamente desenvolvida, em situação de plena ocupação dos fatores, a rentabilidade de um projeto ao nível da empresa constitui uma boa indicação de sua rentabilidade do ponto de vista social. O mesmo não ocorre, necessariamente, não obstante, em uma economia subdesenvolvida, onde quase sempre existe um desemprego estrutural de fatores. Em razão disso, tem-se feito um grande esforço para medir a produtividade social de um projeto, isto é, a contribuição desse projeto para aumentar a renda nacional. Os critérios sugeridos são de difícil aplicação prática, e aqueles que tentam aplicá-los, ao cabo de algum tempo de luta contra a escassez de informações, reverterem pura e simplesmente ao critério corrente da rentabilidade ao nível da empresa (FURTADO, 1958a, p. 43).

Com as dificuldades apresentadas nos dois tipos de planejamento acima expostos, Furtado defende que para contorná-las o ideal é a adoção de técnicas de programação global. Nas suas palavras:

Essas técnicas têm como fundamento a ideia de que é necessário partir de cima para baixo, isto é, de um balanço das necessidades globais, e não do projeto individual. A dificuldade maior em elaborar esse balanço deriva do fato de que, com o crescimento, o sistema se modifica estruturalmente, sendo necessário conhecer sua dinâmica interna se pretendemos formular alguma hipótese sobre a composição das necessidades futuras. Nesse terreno a análise econômica aplicada à técnica de projeções é de grande utilidade.

Estabelecido esse balanço hipotético de necessidades futuras, faz-se possível definir uma primeira escala de prioridades. É necessário não esquecer que cada atividade produtiva interdepende de um grande número de outras. Contudo, somente uma fração dessas atividades produtivas atende diretamente às necessidades da população. Se conseguirmos estimar essas necessidades da população e conhecermos as interligações do sistema, faz-se possível determinar as necessidades de produtos intermediários em todos os escalões da produção (FURTADO, 1958a, p. 43).

Podemos também acrescentar nessa defesa de Furtado a importância que ele dá à ação disciplinadora dos investimentos a qual só é possível sua realização caso se conjugue um conhecimento dos processos econômicos com uma política de desenvolvimento em longo prazo.

Por fim, afirmamos que a defesa do planejamento global por parte de Furtado nesse artigo reitera o planejamento proposto pela CEPAL, tal como em trabalhos anteriores, com uso intenso da teoria econômica e com argumentos técnicos, deixando implícita a sua visão política, dada a sua posição de membro da CEPAL quando elaborou esse trabalho²¹.

O livro *Perspectivas da Economia Brasileira* (1958b), se constitui na aplicação do planejamento cepalino para o caso brasileiro, a partir da elaboração do diagnóstico da nossa realidade de subdesenvolvimento, com especial atenção para a questão das disparidades regionais, que seria desenvolvida com mais profundidade a partir de 1959.

Destacamos em especial o oitavo capítulo – *A Programação Preliminar* – no qual Furtado analisa como deveria ser uma primeira etapa de programação no Brasil, isto é, a programação preliminar, que não poderia exceder três anos e não se consistiria somente de estudo e trabalho crítico, mas também de ações concretas. Segundo o economista: “A diferença entre esta primeira etapa e as seguintes reside em que nestas últimas será possível agir com mais clara consciência dos problemas, achando-se o poder público aparelhado para interferir de maneira muito mais efetiva” (FURTADO, 1958b, p. 60).

²¹ Sobre as agruras que enfrentou Furtado para expressar suas posições em seus trabalhos enquanto membro da CEPAL após a publicação de *Economia Brasileira* em 1954, ver Furtado (1985: 183).

Então, a atuação na primeira etapa se daria através dos seguintes passos (cf. FURTADO, 1958b, p. 60-66):

I) Constituição de um Conselho Nacional de Desenvolvimento.

II) Levantamento preliminar com duração não superior a três meses através de informação estatística básica de todos os setores da economia.

III) Após o segundo passo, elaboração de um esboço de programa preliminar a fim de eliminar os principais focos de desequilíbrio e seus pontos de estrangulamento.

IV) O núcleo desse programa de transição seria fruto da escolha de poucos problemas em torno dos quais se concentrariam os estudos e a ação prática subsequente.

Podemos afirmar, então, que no período em que Furtado participa da CEPAL, ocorre a predominância do técnico sobre o político, na visão do planejamento como elemento de superação do subdesenvolvimento e construção da nação. Mesmo em questões como a defesa da distribuição de renda mais igualitária, os argumentos técnicos é que dão a tônica, dentro da visão mannheimiana da *intelligentsia* acima das discussões político-partidárias, da qual a CEPAL mantinha atitudes semelhantes. O planejamento, defendido por Furtado e pelo organismo da ONU num contexto democrático, na prática se mostrava muito difícil de ocorrer, o que refletia a contradição básica de Mannheim, pois o povo ainda estava num processo de aprendizado de participação política, dado o nosso capitalismo atrasado.

Na verdade, a afirmação das nações subdesenvolvidas passaria pelo desenvolvimento econômico via planejamento para depois vir a consolidação democrática dentro da ideia moderna de nação.

Furtado fundamenta a sua concepção de planejamento de maneira mais político-ideológica na década de 1960, já fora da CEPAL e como superintendente da SUDENE, como observamos nos parágrafos que seguem.

Após sair da CEPAL em 1958 e permanecer um período em Cambridge, pesquisando e redigindo *Formação Econômica do Brasil*, Furtado retorna ao Brasil e aceita um convite para assumir um posto de direção no BNDE, sob a condição de atuar somente na área do Nordeste. Essa volta se constituiu num resultado de suas reflexões na Inglaterra, nas quais, através desse estudo histórico que diagnostica as causas profundas do subdesenvolvimento brasileiro, percebe a importância de participar e colaborar no processo de deter o processo de crescentes disparidades regionais, no qual o Nordeste se constituía na maior vítima (cf. FURTADO, 1985, p. 226-227 e 1989, p. 37).

Ao assumir o posto no BNDE em 1958, Furtado intervém no Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) a fim de saber por que não havia nenhum trabalho concluído até aquele momento. Nas suas palavras:

Logo compreendi que seriam necessários pelo menos cinco anos para que a pequena equipe de técnicos estrangeiros coletasse informação disponível sobre a região, digerisse o seu conteúdo e apresentasse um relatório com todas as precauções que caracterizam esses documentos saídos de instituições multilaterais. Não havia no Grupo nenhuma pessoa com conhecimento de conjunto da região, e menos ainda economistas especializados em desenvolvimento. Uma equipe assim improvisada, e sem direção competente, servia apenas de escusa para que o governo pudesse dizer que a questão nordestina estava sendo devidamente estudada e que oportunamente se passaria à ação. Visitei uma ou duas vezes o Grupo e recomendei aos técnicos que concluíssem suas monografias com a brevidade possível (FURTADO, 1989, p. 37).

Então, de maneira independente, Furtado organiza um trabalho particular de coleta de dados e processamento de informações, inclusive com uma viagem ao Nordeste, onde observa as péssimas condições do quadro social e as disputas por verbas do Governo Federal aplicadas na região. Conjuntamente a essa pesquisa de campo, Furtado teve acesso a trabalhos que técnicos da ONU haviam feito para o BNDE sobre o Nordeste, como o de Hans Singer, que fez um primeiro exercício macroeconômico sobre qual ajuda financeira externa seria necessária para retirar a economia nordestina da estagnação, não indo, contudo, além desse ponto, pois não conhecia as especificidades da economia regional e tampouco as disparidades regionais entre o Nordeste e o Centro-Sul, e, o de Stefan Robock que, a despeito de ter ficado mais tempo na região e penetrado mais a fundo em seus problemas, “(...) preocupou-se essencialmente em ajudar o Banco do Nordeste, recentemente instalado, a identificar as áreas em que sua atuação seria mais eficaz. Seu trabalho mais elaborado sobre o Nordeste somente apareceria em 1963” (FURTADO, 1989, p. 38-39).

Furtado pesquisa também quais estudos sobre o Nordeste foram feitos por brasileiros e percebe, tal como ocorrera com os pesquisadores estrangeiros, que foram focados, sem visão global dos problemas da região.

Sobre o resultado desse trabalho particular, Furtado nada fala em *A Fantasia Desfeita* (1989), mas é muito grande a possibilidade dele ter sido aproveitado, mesmo incompleto, para a sua argumentação em defesa de uma política de desenvolvimento para o Nordeste numa reunião realizada no Palácio Rio Negro (Petrópolis) em 6 de janeiro de 1959, convocada pelo Presidente Juscelino Kubitschek (JK), da qual resultou da sua parte na criação da Operação Nordeste (OPENO), cuja liderança ficou a cargo de Furtado por designação presidencial, e que, para sua implementação, contou com as seguintes ações: i) elaboração de um estudo que

compreenderia o diagnóstico e o plano de ação e que se constituiu no documento do GTDN – *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*; ii) definição de imediato da estratégia com o objetivo de mobilizar forças de apoio e reorientar a ação do governo federal na região; iii) conversas com políticos e “chefes regionais”, inquietos com a entrevista que Furtado dera ao jornal *Correio da Manhã*, na qual expôs os objetivos da Operação Nordeste, além das informações vindas da Casa Civil sobre esse projeto.

Na Operação Nordeste, percebemos a atuação política do técnico para se dedicar à sua parte na tarefa de planejar e construir o desenvolvimento, não somente na articulação com os políticos, mas também com a opinião pública em geral, como podemos observar na seguinte passagem:

Graças ao sentimento de confiança que ele [o presidente] transmitia de que coisas iam efetivamente acontecer, de todos os lados brotavam adesões. As classes dirigentes brasileiras foram tradicionalmente tímidas, cautelosas, pobres de imaginação. A construção de Brasília, mesmo que não houvesse desempenhado outro papel, teria servido para mudar momentaneamente esse quadro. Onde eu chegava para falar, logo se manifestava um entusiasmo contagiante. Universidades, associações de classes, corporações militares, cenáculos religiosos, por toda a parte encontrava ouvintes interessados, um estado de expectativa favorável. Choviam perguntas, mas na sua grande maioria motivadas pelo desejo de obter resposta positiva. Eu insistia em que o Nordeste tinha um potencial de desenvolvimento, que a população era dedicada e industriosa, que ansiava por uma oportunidade para ir adiante. Usava uma linguagem simples, mas não simplificava abusivamente os problemas. Um observador estrangeiro que me viu falar em algum lugar nessa época escreveu que eu era um apóstolo que convencia os mais incrédulos, usando com elegância argumentos racionais. Assis Chateaubriand, que me ouviu na Escola de Engenharia do Recife, comentou desabusado: “Esse é um novo Antônio Conselheiro, de fraque” (FURTADO, 1989, p. 51).

Esse relato de Furtado confirma o que dissemos acima sobre a atuação política do técnico, ou seja, uma atuação que quer distância dos partidos, com uma roupagem técnica, mas que possui uma visão política que a sustenta, mesmo procurando seguir a ideia de Mannheim acerca do papel da *intelligentsia*, que está acima das discussões partidárias, denotando em Furtado o reflexo da contradição do sociólogo alemão, posto que ele precisou desde o início fazer política para poder implementar políticas de superação do subdesenvolvimento nordestino. Furtado coloca essas questões mais claramente em *A Pré-Revolução Brasileira*, que analisaremos mais à frente.

No lançamento oficial da Operação Nordeste, no qual foi oficializada a criação do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO) e assinada a mensagem ao Congresso Nacional que propôs a criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)²², Furtado expôs o texto *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*, concebido e redigido por ele, que optou, contudo, atribuir a autoria ao GTDN com o

²² O CODENO e a SUDENE seriam liderados por Celso Furtado.

objetivo de manter seu caráter de documento técnico para fundamentar sua exposição. Dentro desse documento, destacamos o Plano de Ação e suas quatro diretrizes básicas: a) intensificação dos investimentos industriais com o objetivo de criar um centro autônomo de expansão manufatureira; b) transformação da economia agrícola da faixa úmida a fim de proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, cuja industrialização deverá ser intensificada; c) transformação progressiva da economia das zonas semiáridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas; d) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, a fim de incorporar à economia da região as terras úmidas do *hinterland* maranhense, que estão em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semiárida.

A partir da instalação do CODENO em 25 de abril de 1959, começa uma longa batalha para a SUDENE ser aprovada. O intelectual e técnico Furtado se vê obrigado a buscar amplo apoio na opinião pública do Centro-Sul, pois os postos de liderança no Congresso eram com frequência ocupados por nordestinos, que fariam de tudo para barrar a criação desse órgão, pois ia contra seus interesses.

Com a aprovação da SUDENE em 15 de dezembro de 1959, Furtado dá à instituição um tom marcadamente técnico, mas sem deixar de buscar apoio na opinião pública, refletindo, como afirmamos anteriormente, a contradição de Mannheim. E isso fica bem claro na seguinte passagem do terceiro capítulo de *A Pré-Revolução Brasileira* (1962):

Quando afirmamos que a SUDENE é um órgão estritamente técnico, queremos dizer que ela é independente de toda injunção político-partidária. Mas não existe plano de desenvolvimento sem política de desenvolvimento, e nenhuma política pode alcançar eficácia sem o apoio dos centros principais do poder político. O que singulariza a SUDENE é que nela a técnica e a política estão isoladas em dois planos distintos. De seu Conselho Deliberativo participam governadores de nove estados, autoridades essencialmente políticas. A autoridade do seu superintendente, que é também o dirigente técnico do órgão, é delegada do Chefe do Executivo Federal. Por essa forma, tratou-se de evitar o dualismo que no passado foi fatal para a autoridade técnica. Essa unidade do técnico e do político permitiu à SUDENE comunicar-se diretamente com a opinião pública. Não estando vinculada a qualquer ação partidária, os seus objetivos podem sempre ser submetidos ao teste da discussão aberta. Como o debate em torno dos problemas do desenvolvimento não transborda dos critérios de racionalidade e tem sempre um caráter educativo, a grande polêmica em torno da SUDENE contribuiu para formar uma consciência regional das dificuldades a enfrentar e da necessidade de exigir seriedade e continuidade da ação governamental. Elevou-se, assim, o nível de toda a discussão política na região. Haver vinculado o problema do desenvolvimento ao debate político, eis a chave do apoio que recebeu a SUDENE da opinião pública. Houvéssemos conservado em círculos herméticos a análise dos problemas objetivos da região, isolando do povo aquilo a que se convencionou chamar “problemas técnicos”, e permitindo que a discussão aberta se limitasse ao entrelaço de pontos de vista particulares de políticos locais, e teríamos apenas repetido o passado sem maiores possibilidades de sobrevivência. Essa reflexão fizemo-la desde o começo, pois sabíamos que sem um grande apoio da opinião pública a SUDENE não se colocaria à altura da tarefa enorme que tem diante de si. (...) Era indispensável levar até o povo a discussão objetiva dos problemas do desenvolvimento, desintoxicá-lo das promessas fáceis do período eleitoral, reconquistar-lhe a confiança nos homens responsáveis pela administração da coisa pública (FURTADO, 1962, p. 61-63).

No período em que atuou na SUDENE, Furtado enfrentou muitas dificuldades para levar à frente seus projetos devido à forte oposição da direita e dos EUA.

Destacamos também nesse período, as reflexões que Furtado faz sobre o planejamento democrático para o desenvolvimento econômico em *A Pré-Revolução Brasileira* (1962), nas quais incorpora a sua experiência na SUDENE. Analisamos alguns capítulos que tratam mais especificamente sobre esse tema.

No primeiro capítulo – *Reflexões sobre a Pré-Revolução Brasileira* – chamamos a atenção para a defesa de Furtado do modelo dos países ocidentais desenvolvidos, pois, segundo ele, nos mostra a possibilidade de promover o desenvolvimento econômico via planejamento estatal com democracia, mas fazendo adaptações à nossa realidade. O autor também defende a necessidade de modificação em nossas estruturas básicas a fim de que não se criassem condições para uma revolução marxista-leninista no Brasil, visto que se constituía num caldo de cultura importante entre os camponeses. Para isso, urgia prevenir toda forma de retrocesso em nosso sistema político-social e criar condições para uma mudança rápida e efetiva da anacrônica estrutura agrária do país. Nas palavras do autor:

A tarefa básica no momento presente consiste, portanto, em dar maior elasticidade às estruturas. Temos que caminhar com audácia para modificações constitucionais que permitam realizar a reforma agrária e modificar pela base a maquinaria administrativa estatal, o sistema fiscal e a estrutura bancária. Temos que subordinar a ação estatal a uma clara definição de objetivos de desenvolvimento econômico e social, cabendo ao Parlamento estabelecer diretrizes, mas retirando-se aos políticos locais o poder de discriminar verbas. Temos que dar meios ao Governo para punir efetivamente aqueles que malversem fundos públicos, para controlar o consumo supérfluo, e para dignificar a função de servidor do Estado. Devemos ter um estatuto legal que discipline a ação do capital estrangeiro, subordinando-o aos objetivos do desenvolvimento econômico e da independência política. 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.

Que devemos fazer para transformar em normas de ação esses desejos e aspirações? Creio que a tarefa mais imediata é organizar a opinião pública para que ela se manifeste organicamente. Cabe aos estudantes, aos operários, aos empresários, aos intelectuais, quiçá aos camponeses, através de suas organizações incipientes, iniciar o debate franco daquilo que esperam dos órgãos políticos do país. Os problemas mais complexos devem ser objeto de estudos sistemáticos por grupo de especialistas, devendo as conclusões ser objeto de debate geral. O país está maduro para começar a refletir sobre seu próprio destino. Dos debates gerais e das manifestações da opinião pública deverão surgir as plataformas que servirão de base à renovação da representação popular (FURTADO, 1962, p. 31-32²³).

No quinto capítulo – *Subdesenvolvimento e Estado Democrático* – o autor coloca a necessidade do planejamento numa economia subdesenvolvida como a brasileira. E este

²³ Palavras em negrito: grifo nosso.

planejamento não significa autoritarismo e nem supressão das liberdades individuais. Os países desenvolvidos mostram bem isso. E para que o planejamento se faça é necessário o aparelhamento do Estado, o que ainda não tinha ocorrido, apesar de iniciativas positivas como o Conselho de Desenvolvimento Econômico. Ou seja, o Estado ainda não estava devidamente aparelhado para exercer nenhuma das funções básicas de uma política de desenvolvimento econômico.

Por fim, o autor lembra da importância da preparação de quadros, além de um maior entrosamento entre especialistas em ciências políticas e administrativas e economistas, visto ser condição indispensável ao êxito da política de desenvolvimento e reconstrução do país.

Ou seja, o Estado, para Furtado, é ator fundamental para que o desenvolvimento econômico aconteça e a nação seja construída. Mas não qualquer Estado, mas sim um Estado reformado, modernizado, dotado de burocracia racional-legal, com capacidade organizacional, liberto de todo clientelismo político, democrático, planejador.

Dentro da sua atuação como planejador, Furtado teve uma rápida passagem pelo então recém-criado Ministério Extraordinário do Planejamento entre setembro de 1962 e junho de 1963, no qual elaborou um plano de governo, denominado de Plano Trienal, cujos objetivos fundamentais eram os seguintes: i) assegurar uma taxa de crescimento da renda nacional em torno de 7% ao ano (correspondente a 3,9% de crescimento da renda *per capita*) compatível com as expectativas de melhoria das condições de vida do povo brasileiro; ii) redução progressiva da pressão inflacionária; iii) criação de condições para que os frutos do desenvolvimento fossem distribuídos de maneira cada vez mais ampla pela população; iv) intensificação substancial da ação do governo na educação, na pesquisa científica e tecnológica e na saúde pública dentro do objetivo fundamental de assegurar uma rápida melhoria do homem como fator de desenvolvimento, além de possibilitar o acesso de parte crescente da população aos frutos do progresso cultural; v) orientação adequada do levantamento dos recursos naturais e localização da atividade econômica com o objetivo de desenvolver as distintas áreas do país e reduzir as disparidades regionais de níveis de vida, sem o aumento do custo social do desenvolvimento; vi) eliminação progressiva dos entraves de ordem institucional (como a estrutura agrária de então), vistos como responsáveis pelo desgaste dos fatores de produção e pela lenta assimilação de novas técnicas em determinados setores produtivos; vii) refinanciamento adequado da dívida externa, além de evitar a piora do endividamento brasileiro no exterior; viii) o governo deveria ter assegurada uma crescente unidade de comando dentro de uma esfera própria de ação, na qual as suas distintas agências se submeteriam às diretrizes do plano.

Em termos concretos, o plano mal saiu do papel porque Furtado retornou à SUDENE devido à sua exoneração do cargo de ministro (juntamente com todo o ministério) por pressões políticas sofridas por Goulart, numa conjuntura de grande instabilidade social e política.

Como forma de articular a discussão empreendida neste item, cabe aqui afirmar que Furtado possui dois momentos de reflexão sobre o planejamento: um no qual o técnico predomina e o outro no qual, o técnico se vê obrigado a fazer política a fim de que o planejamento democrático obtenha sucesso. Há uma percepção de que o planejador não deve se imiscuir nas discussões partidárias, mas, contraditoriamente, para poder exercer esse planejamento, ele precisa de um ambiente institucional favorável mínimo, tal como ocorre, segundo ele, na socialdemocracia europeia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Celso Furtado, a partir do modelo socialdemocrata europeu e fortemente inspirado em Mannheim, propõe o planejamento democrático como caminho para a superação da nossa situação subordinada, dentro da ideia da *intelligentsia* que se insere no Estado para planejar o desenvolvimento e que não se imiscui nas disputas político-partidárias, pois se encontra acima delas. Contraditoriamente, tanto Mannheim quanto Furtado defendem o controle democrático do planejamento, mas não deixam claro sobre o início desse processo pela *intelligentsia*. E também contraditoriamente, visto de maneira clara na SUDENE, o técnico Furtado teve que fazer muita política para ter uma mínima liberdade de atuação técnica.

BIBLIOGRAFIA

- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo*. 5ª edição. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- FURTADO, Celso. A Programação do Desenvolvimento Econômico II. *Revista do Conselho Nacional de Economia*. Rio de Janeiro, v. 2, nº 19-20, novembro-dezembro 1953, p. 11-15.
- _____. A Técnica do Planejamento Econômico. *Revista de Ciências Econômicas da Ordem dos Economistas de São Paulo*, ano XI, 70, 1954b, p. 3-13.
- _____. Fundamentos da Programação Econômica. *Econômica Brasileira*. Rio de Janeiro, v. IV, 1-2, janeiro-junho 1958a, p. 39-44.
- _____. *Perspectivas da Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958b.
- _____. *Formação Econômica do Brasil*. 34ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2007 (1ª edição: 1959).
- _____. *A Pré-Revolução Brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- _____. *A Fantasia Organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- _____. *A Fantasia Desfeita*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- GRUPO de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1959.
- GURRIERI, Adolfo. *La Obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.
- HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos: O Breve Século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

- KOHN, Hans. *A Era do Nacionalismo*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.
- MALLORQUIN, Carlos. *Celso Furtado: Um Retrato Intelectual*. São Paulo: Xamã; Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- MANNHEIM, Karl. *Ideologia e Utopia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972b (1929).
 _____. *O Homem e a Sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1962 (1940).
 _____. *Liberdade, Poder e Planificação Democrática*. São Paulo: Mestre Jou, 1972a (1951).
- MANTEGA, Guido. *A Economia Política Brasileira*. Petrópolis: Vozes; São Paulo: Polis, 1984.
- MILLIKAN, Max F. e BLACKMER, Donald L. M. (orgs.). *Nações em Desenvolvimento: A Sua Evolução e a Política Americana*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.
- MYRDAL, Gunnar. *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Saga, 1972 (1956).
- NURKSE, Ragnar. *Problemas da Formação de Capital em Países Subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1957.
- POLANYI, Karl. *A Grande Transformação*. Rio de Janeiro: Campus, 1980 (1944).
- PRADO JÚNIOR, Caio. *Esboço dos Fundamentos da Teoria Econômica*. 3ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1961 (1957).
- PREBISCH, Raúl. El Desarrollo Económico de la América Latina y Algunos de sus Principales Problemas. In: *Estudio Económico de la América Latina 1948*. Santiago do Chile: CEPAL, 1949.
 _____. *Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- RÊGO, Rubem Murilo Leão. *Sentimento do Brasil: Caio Prado Júnior – Continuidades e Mudanças no Desenvolvimento da Sociedade Brasileira*. Campinas: Editora da UNICAMP, 2000.
- REINO, Jaime Estay. La Concepción Inicial de Raúl Prebisch y sus Transformaciones. In: MARINI, Ruy Mauro & MILÁN, Mária (organizadores). *La Teoría Social Latinoamericana. Tomo II: Subdesarrollo y Dependencia*. México: Ediciones El Caballito, 1994, três volumes, volume II, p. 17-40.
- ROSTOW, W. W. *Etapas do Desenvolvimento Econômico: Um Manifesto Não Comunista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.