UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Rafael Pacheco Mourão

SUBDESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO NO PENSAMENTO DE CELSO FURTADO

Belo Horizonte
2014

Rafael Pacheco Mourão

SUBDESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO NO PENSAMENTO DE CELSO FURTADO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Juarez Rocha Guimarães

Belo Horizonte
2014

320
M929s
2014

Mourão, Rafael Pacheco
Subdesenvolvimento e planejamento democrático no pensamento de Celso Furtado [manuscrito] / Rafael Pacheco Mourão. - 2014.
190 f.
Orientador: Juarez Rocha Guimarães.
Coorientador: Mario Fuks.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
Inclui bibliografia.

1. Furtado, Celso, 1920-2004. 2. Ciência política – Teses. 3. Desenvolvimento e subdesenvolvimento - Teses.4.Democracia - Teses. I. Guimarães, Juarez R. (Juarez Rocha). II. Fuks, Mário. III. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. IV. Título.

Rafael Pacheco Mourão

SUBDESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO NO PENSAMENTO DE CELSO FURTADO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

_____

Prof. Dr. Juarez Rocha Guimarães – UFMG

_____

Prof.ª Dr.ª Natália Guimarães Duarte Sátyro – UFMG

_____

Prof. Dr. Reginaldo Carmelo Corrêa de Moraes – UNICAMP

Belo Horizonte, 17 de dezembro de 2014.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente ao “meu Deus”, por me proporcionar saúde e lucidez para percorrer o meu caminho. Aos meus pais, que sempre apoiaram as minhas escolhas. A minha graciosa noiva, com quem sempre dividi as angústias e frustações, e a quem nesse período esteve em alguns momentos privada do meu tempo e de minha atenção. Ao professor Juarez Guimarães, por enriquecer nos últimos quatro anos a minha formação e por ter aceitado a tarefa de me orientar. Aos colegas do Centro de Memória e de Pesquisa Histórica da PUC Minas, Leandro Abreu, Vera Rocha, Leandro Ratton, Brunno Luz, Carolina Guedes, professora Heloisa Guaracy, professor Carlos Veriano e professor Caio Boschi, pelo suporte e apoio incondicional. Aos professores do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFMG pela atenção e zelo pedagógico. Ao funcionário do Departamento de Ciência Política Alessandro Magno pela competência, presteza e educação no atendimento de minhas demandas. Ao Professor Mario Fuks e aos meus colegas de classe, pela rica troca de experiências. Aos colegas do Centro de Estudos Republicanos Brasileiros (CERBRAS), Marcelo Sevaybricker, Flávio Badaró, André Drumond, Ronaldo Teodoro e Rubens Goyatá pelo apoio e pelos riquíssimos colóquios e seminários sobre pensamento político e social brasileiro. Aos meus amigos de longa data, que mesmo em campos tão diversos estiveram sempre auxiliando este pobre mortal. E a todos que, de alguma forma, contribuíram para esta realização.

Há homens que lutam um dia e são bons.
Há outros que lutam um ano e são melhores.
Há os que lutam muitos anos e são muito bons.
Porém, há os que lutam toda a vida.
Esses são os imprescindíveis.

Bertolt Brecht.

Em meio milênio de história, partindo de uma constelação de feitorias, de populações indígenas desgarradas, de escravos transplantados de outro continente, de aventureiros europeus e asiáticos em busca de um destino melhor, chegamos a um povo de extraordinária polivalência cultural, um país sem paralelo pela vastidão territorial e homogeneidade linguística e religiosa. Mas nos falta a experiência de provas cruciais, como as que conheceram outros povos cuja sobrevivência chegou a estar ameaçada. E nos falta também um verdadeiro conhecimento de nossas possibilidades, e principalmente de nossas fraquezas. Mas não ignoramos que o tempo histórico se acelera, e que a contagem desse tempo se faz contra nós. Trata-se de saber se teremos um futuro como nação que conta na construção do devenir humano. Ou se prevalecerão as forças que se empenham em interromper o nosso processo histórico de formação de um Estado-nação.

Celso Furtado, O fator político na formação nacional, 2000.

RESUMO

O presente trabalho propõe-se a analisar a relação entre subdesenvolvimento e “planejamento democrático” no pensamento de Celso Furtado. Para isso, reconstituímos as polêmicas em torno do conceito de subdesenvolvimento, expondo os limites e deficiências, bem como os avanços que as críticas e polêmicas propiciaram ao conceito de subdesenvolvimento – e, consequentemente, à chave desenvolvimento-subdesenvolvimento –, concluindo que esse conceito continua tendo centralidade para a compreensão do Brasil. A partir do referencial furtadiano que entende que a superação do subdesenvolvimento passa pela adoção do planejamento público, realizamos uma reconstituição analítica em perspectiva histórica do planejamento governamental no Brasil, a fim de compreendermos as razões que limitaram a prática do planejamento público. Por fim, apresentamos a polêmica em torno da proposta furtadiana de “planejamento democrático”, ponderando as críticas a esta formulação, de modo que reiteramos a validade da proposta de “planejamento democrático”, como um caminho mais republicano para o exercício do planejamento público e a construção de um desenvolvimento que provoque uma ampla transformação, e que assim, viabilize a superação do quadro de subdesenvolvimento no Brasil.

Palavras-chave: Celso Furtado. Subdesenvolvimento. Planejamento estatal. Planejamento democrático. Democracia.

ABSTRACT

This paper aims to examine the relationship between underdevelopment and democratic planning in the thought of Celso Furtado. Therefore, we rebuilt the controversies surrounding the concept of underdevelopment, exposing the limits and shortcomings as well as the advances that have provided the critical and controversial concept of underdevelopment – and hence the key development-underdevelopment – and concluded that this concept remains crucial to understanding Brazil. From the perspective of Celso Furtado's framework that understands that overcoming underdevelopment involves the adoption of public planning, we conducted an analytical reconstitution in a historical perspective of government planning in Brazil, in order to understand the reasons that limited the practice of public planning. Finally, we present the controversy surrounding the proposed "democratic planning" of Celso Furtado, considering the criticisms of this formulation in order to reaffirm the validity of the proposed "democratic planning" as a more Republican path to the exercise of public planning and the construction of a development that will lead to a major transformation, and thus making possible the overcoming of underdevelopment in the context of Brazil.

Keywords: Celso Furtado. Underdevelopment. State planning. Democratic planning. Democracy.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Principais correntes da teoria do planejamento: cronologia, campos (áreas e escolas de pensamento) e intelectuais 86

FIGURA 2 – Planejamento governamental no Brasil (1930-2015): fases e planos 135

LISTA DE SIGLAS

AS – Agência Social

BCB – Banco Central do Brasil

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

Cepal – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CGPAG – Comitê Gestor do PAG

CGU – Controladoria-Geral da União

CMA – Comissão de Monitoramento e Avaliação

CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CODENO – Conselho de Desenvolvimento do Nordeste

CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

EUA – Estados Unidos da América

FMI – Fundo Monetário Internacional

Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

GEPAG – Grupo Executivo do PAG

GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

GTI – Grupo de Trabalho Interministerial

Ibam – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IDEP – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IPEA – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

I PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

II PND – Plano Estratégico de Desenvolvimento

III PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

MF – Ministério da Fazenda

MinC – Ministério da Cultura

MIT – Massachussets Institute of Tecnology

MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

OGU – Orçamento Geral da União

OPI – Orçamento Plurianual de Investimentos

ORTN – Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAE – Programa de Ajuste Estrutural

PAEG – Programa de Ação Econômica de Governo

PAG – Plano de Ação Governamental

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PED – Programa Estratégico de Desenvolvimento

PIB – Produto Interno Bruto

Plano SALTE – Saúde, Alimentação, Transporte e Energia

PND – Plano Estratégico de Desenvolvimento

POE – Plano de Obras e Equipamentos

Poloamazonas – Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia

Polonordeste – Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste

PPA – Plano Plurianual

PPI – Projeto Piloto de Investimentos

Proálcool – Programa Nacional do Álcool

ProUni – Programa Universidade para Todos

SEPLAN – Secretaria do Planejamento e Coordenação da Presidência da República

SEST – Secretaria de Controle de Empresas Estatais

SFC – Secretaria Federal de Controle

Sigplan – Sistema de Informações Gerenciais de Planejamento

SPI – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

SPA – Secretaria de Planejamento e Avaliação

SPOA – Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração

SRF – Secretaria da Receita Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

TCU – Tribunal de Contas da União

UDN – União Democrática Nacional

UMAS – Rede de Unidades Setoriais de Monitoramento e Avaliação

UNDPA – Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas

URP – Unidade Referencial de Preços

URSS – União das Repúblicas Soviéticas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 14

2 CELSO FURTADO E A PROBLEMÁTICA DO SUBDESENVOLVIMENTO: O CASO DO BRASIL 17
2.1 A chave furtadiana desenvolvimento-subdesenvolvimento e as polêmicas sobre o conceito de subdesenvolvimento 23
2.1.1 O "sentido da colonização": Caio Prado e sua visão do desenvolvimento 23
2.1.2 Crítica à razão dualista e o conceito de subdesenvolvimento 33
2.1.3 Da teoria da dependência a dissolução do subdesenvolvimento: Fernando Henrique Cardoso e a questão do desenvolvimento 44
2.1.4 Breve adendo sobre a globalização: da crítica ao neoliberalismo à crítica a homogeneização civilizatória 57
2.1.5 Breve consideração acerca do conceito subdesenvolvimento: a persistência do subdesenvolvimento e a necessidade de uma atualização conceitual 64

3 O PROBLEMA DO PATRIMONIALISMO: UM ENTRAVE "HISTÓRICO-ESTRUTURANTE" 67

4 O PLANEJAMENTO PÚBLICO EM PERSPECTIVA HISTÓRICO-ANALÍTICA 80
4.1 Teoria do planejamento: tradições, correntes e campos na história do planejamento 80
4.2 As experiências de planejamento no Brasil 89
4.2.1 Os primeiros planos e estudos no Brasil 91
4.2.2 O Plano de Metas 92
4.2.3 O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 96
4.2.4 A experiência de planejamento estatal do governo militar 98
4.2.4.1 O Programa de Ação Econômica de Governo (PAEG) 98
4.2.4.2 Adoção, sistematização e aparelhamento de um sistema de planejamento estatal: a metodologia de planejamento no centro 99
4.2.4.2.1 O segundo Plano Nacional de Desenvolvimento 103
4.2.5 A hegemonia dos planos de estabilização econômica: a desestruturação do planejamento 104
4.2.6 O ciclo dos Planos Plurianuais sem o exercício do planejamento como ferramenta 108
4.2.7 A tomada de consciência na gestão pública 111
4.2.7.1 O Plano Plurianual 2000-2003 – "Avança Brasil": programação e gestão por resultados 112
4.2.7.2 O Plano Plurianual 2004-2007 – "Um Brasil de Todos": o planejamento no horizonte 115
4.2.7.3 O Plano Plurianual 2008-2011 – Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade 119
4.2.7.4 Considerações, críticas e apontamentos sobre os PPAs 2004-2007 e 2008-2011 124
4.3 Breve síntese sobre as experiências de planejamento no Brasil 130

5 O PENSAMENTO DE CELSO FURTADO E A QUESTÃO DO PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO NO BRASIL 136
5.1 Introdução 136
5.2 Razões dos impasses e limites ao planejamento público no Brasil 136
5.3 O subdesenvolvimento e a centralidade do planejamento 142
5.4 As polêmicas sobre o caráter do planejamento no pensamento de Celso Furtado 144
5.5 Democracia e desenvolvimento: a imprescindível complementariedade 159
5.6 Planejamento democrático: o instrumento para integrar desenvolvimento e democracia 161

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 166

REFERÊNCIAS 176

1 INTRODUÇÃO

A nossa proposta inicial de trabalho tinha como objetivo pesquisar a dimensão da cultura na obra de Celso Furtado. Todavia, ainda que tardiamente, o aprofundamento de nossos estudos revelou que a dimensão política possui centralidade na obra desse autor. E como não podia ser diferente, essa "revelação" abriu caminhos e possibilidades, e, logo, enveredamos por buscar a compreensão da relação entre subdesenvolvimento e "planejamento democrático" no pensamento de Furtado.

Celso Furtado se constitui num clássico do pensamento brasileiro. Sua perspectiva e sua compreensão do Brasil conformaram ao longo do tempo uma tradição interpretativa, isto é, um campo de interpretação que continua a fomentar debates em torno dos impasses de nossa formação e, igualmente, a apontar caminhos para a construção de uma Nação soberana, republicanamente democrática e com justiça social. Nesse sentido, Celso Furtado é um autor de referência, fazendo parte da cultura brasileira.

A partir do final do século XX e, especialmente, depois de sua morte, sua obra passou a ser intensamente revisitada, o que vêm promovendo uma vigorosa renovação de seu pensamento, reiterando a profunda atualidade do trabalho intelectual de Celso Furtado. Não obstante, nosso trabalho também integra esse processo de renovação do campo do pensamento de Furtado, numa tentativa de abrir novas perspectivas e horizontes teórico-metodológicos.

Esse intenso trabalho de renovação dos estudos da obra de Celso Furtado já havia revelado a centralidade do conceito de subdesenvolvimento para nosso autor, assim como, esclareceu que a superação do subdesenvolvimento não seria realizada pelo mercado – tal como aposta a visão liberal. Entretanto, compreendemos que ainda faltava um trabalho que preenchesse a lacuna entre o diagnóstico do subdesenvolvimento e o caminho para a sua superação. Nesse sentido, a presente dissertação visa tentar preencher essa lacuna, trazendo como contribuição central o estudo da relação entre o diagnóstico do subdesenvolvimento e a formulação para a sua superação, isto é, a proposta de "planejamento democrático". Desse modo, o presente trabalho busca explorar os vínculos da relação entre subdesenvolvimento e "planejamento democrático".

Numa tentativa de compreender a atualidade do pensamento de Celso Furtado, algumas perguntas foram colocadas e, logo, acabaram por conduzir, mesmo que não de modo linear, à elaboração desse trabalho. São elas: o conceito de subdesenvolvimento construído por Celso Furtado ainda possui centralidade para o entendimento do caso brasileiro? Se sim, quais os caminhos e propostas apontadas por Furtado para superar o subdesenvolvimento?

Qual a relação entre (a falta de) planejamento público e subdesenvolvimento no Brasil? Quais os limites e os impasses à efetivação do planejamento público no Brasil? Quais as polêmicas em torno da ideia "planejamento democrático" de Celso Furtado? O que pode representar a proposta furtadiana de "planejamento democrático" para a construção democrática do Brasil contemporâneo?

Com a finalidade de formular respostas a essas indagações, o presente trabalho estrutura-se da seguinte maneira. No primeiro capítulo, "Celso Furtado e a problemática do subdesenvolvimento: o caso do Brasil", realizaremos a reconstituição das polêmicas em torno da chave desenvolvimento-subdesenvolvimento de Celso Furtado. Essa seção tratará das polêmicas e críticas sobre o conceito de subdesenvolvimento, abordando seu caráter, profundidade e continuidade do seu poder explicativo.

Nosso objetivo é, a partir da reconstituição das críticas e polêmicas em torno do conceito de subdesenvolvimento, repor a centralidade desse conceito para o entendimento do caso brasileiro, o que diz respeito não só a compreensão do passado, mas também do nosso presente. Sobretudo, visamos demonstrar que a retomada e atualização do conceito de subdesenvolvimento na análise do caso do Brasil é fundamental para a construção de um projeto de nação autônoma, republicana e democrática.

No segundo capítulo, intitulado "O problema do patrimonialismo: um entrave "histórico-estruturante", abordaremos a questão do patrimonialismo, no intuito de revelar a relação direta entre esse padrão de organização do Estado e o quadro do subdesenvolvimento. Para tanto, primeiro realizaremos uma exposição do patrimonialismo, caracterizando-o e expondo os problemas inerentes a esse padrão sócioestatal e sua imbricação nas diversas esferas. A partir daí, faremos uma breve exposição acerca do entendimento e da solução apresentada pela tradição liberal e, em seguida, do mesmo modo, pela tradição republicana para o problema do patrimonialismo no Brasil. Por fim, referendamos a proposta furtadiana para combater o patrimonialismo, numa aproximação de sua proposição à solução republicana. Nesse sentido, faremos a defesa da centralidade da adoção do planejamento "democrático" para a problemática brasileira.

O terceiro capítulo, "O planejamento público em perspectiva histórico-analítica" realizará, nos limites desta dissertação, um quadro histórico das experiências de planejamento governamental. Primeiro, esboçaremos um quadro geral da teoria do planejamento, numa tentativa de reconstruir a trajetória do conceito de planejamento governamental na Europa Ocidental e nos EUA. Depois, realizaremos uma reconstituição histórica das principais ações de planejamento dos países centrais, para em seguida focar no caso brasileiro. Realizaremos

ainda uma breve reconstituição em perspectiva histórica das experiências de planejamento governamental no Brasil entre 1930 e 2011, buscando revelar os avanços e limites de cada ação de planejamento nesse período.

O quarto capítulo, intitulado "O pensamento de Celso Furtado e a questão do planejamento democrático no Brasil", tratará da temática do planejamento público no Brasil, numa tentativa de apontar os limites que se impõem à sua realização na contemporaneidade, referendando a necessidade da utilização dessa ferramenta para a superação do subdesenvolvimento. Inicialmente analisaremos quais os limites para a efetivação do planejamento público no Brasil. Depois, reiteramos a centralidade do planejamento como instrumento para romper com nosso quadro de subdesenvolvimento. Também analisaremos através de um diálogo crítico, as polêmicas sobre o caráter do planejamento no pensamento de Celso Furtado, apresentando o caráter indissociável entre democracia e desenvolvimento para Furtado.

Por fim, nas "Considerações finais" apresentaremos de modo sintético as principais conquistas analíticas de cada capítulo, objetivando revelar a contribuição desse trabalho para uma retomada da discussão sobre planejamento público democrático no Brasil, discussão na qual é imprescindível ter-se como marco normativo a tradição do pensamento de Celso Furtado.

Após concluirmos este estudo percebemos que o presente trabalho possui dois limites. O primeiro, diz respeito ao instrumento de planejamento proposto por Furtado. Essa proposta constitui-se em apontamentos para a construção de um planejamento público democrático, de maneira que nós não encontramos uma sistematização da forma de consecução do "planejamento democrático" na obra de Celso Furtado.

O segundo limite, que se relaciona com o primeiro, refere-se à natureza do trabalho, que por constituir-se numa dissertação, possui um alcance de pesquisa reduzido, tratando-se de um trabalho introdutório. Por tratarmos de uma temática de grande relevância, a mesma carece de um estudo mais sistemático e mais profundo para, primeiro, realizar a importante tarefa de atualização do conceito de subdesenvolvimento. E, segundo, a partir da proposta de "planejamento democrático" de Celso Furtado, construir de fato um modelo de planejamento público democrático que contemple também as questões macroeconômicas.

2 CELSO FURTADO E A PROBLEMÁTICA DO SUBDESENVOLVIMENTO: O CASO DO BRASIL

A análise e diagnóstico sobre o tema do subdesenvolvimento elaborada por Celso Furtado vêm exercendo grande impacto ao longo das gerações nos mais variados campos do conhecimento, bem como na formatação de políticas públicas e macroeconômicas. Tal sucesso deve-se à relevância que o tema assumiu para se pensar o passado, o presente e o futuro da sociedade brasileira e da grande maioria das nações no pós-segunda guerra mundial. Isto porque a teoria do "desenvolvimento problemático e tardio" das economias definidas como subdesenvolvidas, conseguiu sintetizar, de maneira ímpar, a partir da crítica as teorias e axiomas do liberalismo econômico, uma série de crises e problemas que finalizavam o período da economia e das relações políticas mundiais na primeira metade do século XX.

Esse movimento de contestação à lógica liberal resultou numa nova leitura acerca das relações mundiais da divisão do trabalho, das causas do progresso econômico e do arranjo desejável entre sociedade, mercado e Estado, bem como sobre o juízo da avaliação da evolução do próprio processo histórico do desenvolvimento.[1] Nesse sentido, a teoria do subdesenvolvimento construída por Celso Furtado, entende o subdesenvolvimento não como um elo na cadeia sequencial (etapista) do desenvolvimento, mas sim como uma particular formação do capitalismo, isto é, a combinação de um processo histórico singular com a penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas, o que resultou na expansão desigual do capitalismo.

Tal conceito, por ele formulado, adquiriu densidade e poder heurístico explicativo da especificidade da periferia latino-americana (OLIVEIRA, 2000). Em função do conjunto e do alcance geral dos temas ancorados pelo conceito de subdesenvolvimento, percebe-se que ele (Furtado) ultrapassou os limites da teoria econômica, estendendo-se e permeando a política, a cultura, a história, dentre outros campos, com o foco na temática da mudança social. Como afirma Francisco de Oliveira (1983, p. 7), sua obra se transformou em uma representação da

[1] A teoria de economia política que surge na periferia tem relação estreita com o fracasso liberal no enfrentamento da crise de 1930, bem como com o significativo sucesso do keynesianismo/welfare state e do modelo soviético. Colocaram-se novos paradigmas de política econômica e de desenvolvimento, com destaque para a intervenção estatal. Dessa maneira, confrontando as correntes hegemônicas do pensamento econômico, recusou-se aceitar a tese que o atraso econômico, a pobreza e o subdesenvolvimento resultavam da "defasagem" temporal, que segundo o pensamento liberal ortodoxo neoclássico, decorria da tardia entrada no processo de modernização. Desse modo, a desigualdade entre os países seria superada logo que os países pobres "[...] tivessem tempo para trilharem o caminho único e inevitável do desenvolvimento, isto é, adotassem o capitalismo em sua versão liberal-utilitarista." (PAULA, 2006, p. 4). A crítica ao pensamento neoclássico a partir do final do anos 1940 evidenciou que o pensamento hegemônico não explicava e não se adequava as realidades dos países subdesenvolvidos.

realidade, formatando políticas e influenciando gerações, destacando que "[...] a vasta, abrangente e diversificada obra intelectual de Celso Furtado representa um marco na história e produção das ciências sociais à escala mundial [...]", de modo que sua obra continua a justificar-se como importante material de análise e reflexão.

Segundo Celso Furtado, devido a nossa formação histórica, bem como o modo de inserção no sistema capitalista mundial, que se deu já na sua origem de modo subordinado, a economia brasileira teria desenvolvido estruturas pouco diversificadas e pouco integradas com um setor primário-exportador dinâmico, setor esse que era incapaz de difundir progresso técnico para o resto da economia, de empregar produtivamente o conjunto da mão-de-obra, bem como, de permitir o crescimento sustentado dos salários reais.[2] Contradizendo a doutrina liberal, Furtado percebeu que os efeitos negativos se reproduziam ao longo do tempo e que, assim, faltava-nos um centro (sistema) industrial que equilibrasse a dinâmica econômica – tal como previa Prebisch –, absorvendo a mão-de-obra, permitindo o crescimento real dos salários, fomentando assim o consumo e o crescimento de um mercado interno sustentado.

Segundo a lógica da escola cepalina, o ritmo de incorporação do progresso técnico e o aumento de produtividade seriam significativamente maiores nas economias industriais (centro) do que nas economias especializadas em produtos primários (periferia), o que levaria por si só a uma diferenciação secular da renda favorável ao centro capitalista. Além disso, os preços de exportação dos produtos primários tenderiam a apresentar uma evolução desfavorável frente aos bens manufaturados produzidos pelos países industrializados. Como resultado, haveria uma tendência à deterioração dos termos de troca que afetaria negativamente os países latino-americanos através da transferência dos ganhos de produtividade no setor primário-exportador para os países industrializados.[3]

Seguindo uma lógica industrializante, houve um fomento à industrialização no Brasil entre meados da década de 1930 até o fim da década de 1970. Todavia, a industrialização empregando o "modelo de substituição de importação" – pautada pelas multinacionais –, em função do quadro de subdesenvolvimento de nossa herança colonial, se deu sem fomentar o crescimento do mercado interno, bem como sem criar integração entre as regiões, ampliando as disparidades regionais e gerando novos problemas no plano nacional – econômicos,

[2] Segundo José Marcio Rego e Guido Mantega (2008), Furtado entende o subdesenvolvimento como um fenômeno relacionado às estruturas produtivas da periferia, isto é, indústria não integrada, agricultura dual e comércio exterior reproduzindo tais assimetrias.

[3] Esses dois aspectos inerentes à condição periférica, reprodução da condição periférica e deterioração dos termos de troca, implicam a partir da articulação de aspectos estruturais nacionais e internacionais típicos das estruturas econômicas latino-americanas – heterogeneidade econômica, baixa produtividade, salários reduzidos e instabilidade dos preços de bens primários –, uma auto-reprodução desse ciclo vicioso de miséria e desigualdade, se constituindo numa amarra ao desenvolvimento periférico.

sociais, ecológicos, culturais, estruturais, etc. As multinacionais que aqui se instalaram não investiram em criação de *know-how* tecnológico que agregasse valor aos produtos, e de mesmo modo, por parte do Estado em suas políticas públicas, não houve uma indução na qualificação da mão-de-obra, nem a criação de sistema de inovação – tal como preconizam Albuquerque e Suzigan (2008), Albuquerque, Machado, Andrade (2005); Albuquerque, (2006; 2013) – que estimulasse tal processo. Em síntese, nosso modelo de industrialização reiterou o quadro de subdesenvolvimento. Não obstante, complexificou esse quadro, perpetuando um modelo socioeconômico desigual, verticalizado, concentrador de renda, altamente injusto e excludente.

O subdesenvolvimento brasileiro na visão furtadiana apresenta como características: uma complexa relação de excesso de força de trabalho sem qualificação ou especialização; baixos salários da maior parcela da população e relativa escassez de capital; coexistência de atividades capitalistas e pré-capitalistas (economia dualista); graves problemas de funcionamento do mercado (sem integração, equilíbrio e força autônoma), o que resulta num mercado interno fraco, sem solidez; desequilíbrio na balança de pagamento – devido, entre outras razões, à tendência das "elites" e "classes médias" em consumir produtos importados com alta tecnologia, bem como o consumo suntuário das mesmas –; a persistência de uma histórica e manifesta tendência à deterioração dos termos de intercâmbio entre produtos primários (agrícolas, minerais, florestais) e industriais; falta de um desenvolvimento nacional autônomo; e falta de critérios de racionalidade econômica pautados pelo planejamento estratégico.

Furtado compreende então que esse quadro subdesenvolvido resulta numa economia com insuficiência estrutural, sem dinâmica econômica e sustentabilidade, numa sociedade dual com dificuldade de legitimação política, convertendo-se em profundas diferenças de interesses e enorme passivo social que, consequentemente, gera grandes dificuldades na resolução dos conflitos sociais. Desse modo, o autor entende que se tem uma forte limitação à construção de uma sociedade *moderna*, com justiça social e democracia.

Segundo Maria da Conceição Tavares (2000a),

> Teoricamente, 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. Nesta articulação, a composição da demanda preexistente – em particular o consumo das elites – é formada por indução externa, o que se mantém também no processo de industrialização substitutiva de importações, orientando a penetração do progresso técnico em forma desigual. Assim, apesar do avanço do desenvolvimento industrial, sua autosustentação e sua endogenia não estão garantidas, recriando-se periodicamente tanto a restrição externa ao crescimento como a heterogeneidade estrutural de nossa economia e de nossa sociedade. (TAVARES, 2000a, p. 129-130).

Segundo Florestan Fernandes (1981), corroborando Furtado, o subdesenvolvimento caracteriza-se por uma forma de desenvolvimento desigual do capitalismo, que na periferia se produz, sobretudo, por uma modernização conservadora, isto é, conduzida por uma elite que dirige a industrialização e modernização dos hábitos de consumo, gestando um padrão sociopolítico conservador. Padrão esse, no qual a absorção das camadas e classes à modernização conservadora dá-se na forma de uma tutela repressiva, na qual dificilmente a dominação consegue conviver ou caminhar para formas democráticas-representativas (OLIVEIRA, 2000). Segundo Chico de Oliveira (2000, p. 124), o "[...] conceito poderia ser resumido na proposição de que o subdesenvolvimento é a forma de modernização econômica sem revolução burguesa."

Portanto, sua interpretação do subdesenvolvimento representa um importante avanço sobre a chave dicotômica atraso/modernização e, sobretudo, acerca da visão etapista (rostowniana) que imperava nos centros de pensamento econômico-político e no debate acadêmico de forma hegemônica. Furtado aborda a questão da dominação internacional a partir da situação de dependência, que é permanentemente reiterada através dos elementos de dependência tecnológica, financeira e cultural que balizam o comportamento das classes dominantes e as elites dirigentes no Brasil. Dessa maneira, o subdesenvolvimento está atrelado ao tema da construção da nação, que se impõe às diversas formas de dominação internacional e ao pacto interno intra-elites de dominação. Furtado entende que o pacto de dominação interna, que suprime a luta de classes, tem relação direta com a permanência do núcleo duro de desigualdade e subdesenvolvimento no Brasil. Furtado reafirma no ensaio **Brasil: da República oligárquica ao Estado militar**, que "[...] a miséria de grande parte da população não encontra outra explicação que a resistência das classes dominantes a toda mudança capaz de pôr em risco seus privilégios". (FURTADO, 1979, p. 1). Ele entende assim, que não se trata apenas dos privilégios, mas da própria forma estrutural em que se constituiu e se reproduziu a morfologia socioeconômica de classes no Brasil.

Assim, sua interpretação histórico-estrutural adquire uma grande riqueza analítica ao cruzar as dimensões econômicas, políticas, sociais e culturais do nosso subdesenvolvimento. Isto é, com foco no desenvolvimento desigual do capitalismo periférico, Furtado acaba por perceber tanto a falta de autonomia da nossa burguesia para promover o desenvolvimento sustentado do mercado interno, como a nossa heterogeneidade social e a ausência de uma ordem interna verdadeiramente democrática. O que da mesma forma, em seu receituário de superação do subdesenvolvimento, compreende um extenso e rico projeto de transformação das nossas estruturas nessas quatro dimensões: econômica; política; social; e cultural.

Nesse sentido, como analisa Juarez Guimarães (2000), há na obra de Celso Furtado uma "refundação republicana"[4], que no plano da cultura política, envolve quatro dimensões fundamentais. a) a refundação ético-política dos fundamentos em que se assenta o contrato social do Estado brasileiro: referentes aos princípios que definem os direitos e os deveres básicos dos cidadãos, passando pela crítica ao caráter patrimonialista reinante em nossa sociedade – de modo que este breca as modificações sociais e institucionais de suma importância ao desenvolvimento (reforma agrária[5], reforma tributária, respeito aos direitos do trabalho, dentre outros) –, bem como a crítica da racionalidade formal dos mercados e o livre funcionamento dos mesmos (*laissez-faire*). b) a reconstrução do setor público estatal: para ser o agente que imprime e conduz o desenvolvimento, o Estado deveria sofrer alterações – "nem privatista nem estatista"[6] –, já que, a medida que o desenvolvimento entra em curso, novas demandas requerem sua ampliação, o que necessitaria de uma maior eficiência e integração estatal. c) a democratização dos fundamentos de nossa democracia política: com a construção de bases sociais através da ampliação da cidadania, da superação das distorções no sistema de representação e da retomada de uma dinâmica federativa. E, d) uma revisão das bases históricas de heteronomia em que se deram as relações do Brasil com o centro capitalista: com destaque e valorização do autônomo e do nacional[7] no que concerne o Estado, numa reconfiguração das relações internacionais, em que ganha ênfase a criação de uma sinergia positiva entre acumulação e expansão do mercado interno, bem como a integração da América latina.

Em síntese, a superação do subdesenvolvimento segundo o receituário furtadiano passa então: pela industrialização; o fortalecimento do mercado interno; a redução das desigualdades sociais e a distribuição de renda, numa elevação do nível de bem-estar da população; por transformações estruturais; por uma política econômica adequada; por uma afirmação cultural; em suma, por uma construção nacional-soberana do desenvolvimento.

Isso projeta o pensamento de Celso Furtado para além do campo específico da economia e explicita que os rumos econômicos estão condicionados e intrinsecamente

[4] Guimarães observa que "[...] esta refundação republicana reivindica a formação de uma vontade nacional reformadora que solicita e, ao mesmo tempo, questiona as próprias tradições políticas brasileiras." (GUIMARÃES, 2000, p. 30).

[5] Para Furtado a reforma agrária se constitui em elemento viabilizador da industrialização, já que ao mesmo tempo que cria mercado interno, aumenta a oferta de alimentos desbloqueando a acumulação por impedir o aumento dos salários nominais.

[6] Uma reforma administrativa do Estado que desvincule sua burocracia dos interesses patrimonialistas e rentistas, na tentativa de criar uma gerência moderna e mais pública do Estado brasileiro.

[7] O nacionalismo para Furtado é o espaço nacional, o meio onde se constitui, no qual constrói-se o processo democrático e afirma-se a sinergia social, no qual coloca-se a possibilidade concreta de intervenção do povo e das classes sociais dominadas ao alcance de suas possibilidades civis e políticas.

relacionados ao campo da política e suas escolhas, numa ampliação dos direitos civis, políticos e sociais, que formam o tripé da cidadania moderna.

Nesse sentido, tem centralidade na proposta de superação do subdesenvolvimento ao qual estamos ainda mergulhados, a adoção do planejamento público como ferramenta. E é nesse ponto que interpela o presente trabalho.

Partindo do entendimento de Koselleck (2006), o "conceito" é mais que uma palavra, de modo que este só se torna conceito sob as "circunstâncias totais político-sociais" que agregam-se a ele. Assim como, um conceito não corresponde estritamente à compreensão de seu significado, mas que ele é em seu uso uma atribuição das linguagens políticas, referindo-se a um campo político, de conotação contextual, temporal e atemporal de significado e ressignificação (FERES JÚNIOR, 2005). Segundo Koselleck (2006), os conceitos dão sentido ao mundo, de maneira que sem conceitos comuns, não pode haver uma sociedade e, por conseguinte, não pode haver unidade de ação política.

Nesse sentido, para tal empreitada, realizaremos agora a reconstituição das polêmicas em torno da chave desenvolvimento-subdesenvolvimento de Celso Furtado com foco no caso brasileiro. Buscamos reiterar a centralidade, força e atualidade do conceito de subdesenvolvimento para entendimento do Brasil, já que o subdesenvolvimento, como já supracitado, diz respeito a um quadro amplo histórico-estrutural que ainda precisa ser superado. Tal metodologia visa dotar de sentido o quadro conceitual (analítico), repondo os contextos de construção das polêmicas em torno da chave desenvolvimento-subdesenvolvimento, e assim, a partir de uma perspectiva de confronto dos mesmos, em suas hipóteses e paradigmas, seus fundamentos e elementos normativos, buscar a inteligibilidade, isto é, o significado e os eventuais desdobramentos desse processo dentro de enquadramentos amplos ou mesmo enquadramentos distintos[8] – no nosso caso, nos deteremos na relação entre subdesenvolvimento, planejamento público e democracia.

Assim, tentaremos reconstruir as polêmicas de forma equilibrada, expondo seus limites e deficiências, bem como os avanços que as mesmas permitiram (produziram) ao conceito de subdesenvolvimento e, consequentemente, a chave desenvolvimento-subdesenvolvimento. Dessa forma, organizamos esta primeira parte em cinco seções, sendo elas: a primeira seção se deterá na polêmica com Caio Prado Júnior; em seguida passaremos as críticas de Francisco de Oliveira; a terceira seção tratará da teoria da dependência

[8] Esse método de investigação visa identificar áreas primárias de consenso e dissenso, ajudando assim a esclarecer as principais linhas de ancoragem e argumentação e, consequentemente, a esclarecer também os pontos fundamentais e os pontos de discordância.

formulada por Fernando Henrique Cardoso e seu pensamento liberal; por fim, a quarta seção abordará a polêmica em torno da globalização.

2.1 A chave furtadiana desenvolvimento-subdesenvolvimento e as polêmicas sobre o conceito de subdesenvolvimento

2.1.1 O "sentido da colonização": Caio Prado e sua visão do desenvolvimento

A grande virtude da obra de Caio Prado foi buscar entender a colonização portuguesa, em sua presença e empreitada na América, no contexto das grandes transformações mundiais, isto é, a partir do conjunto de processos constituintes da modernidade – ao qual a conquista e colonização do Novo Mundo integra esse conjunto (PAULA, 2006; RICUPERO, 2000; 2007; KONDER, 1989; COUTINHO, 1989). Nesse quadro traçado por Caio Prado, a colonização ibérica é tida como um capítulo da acumulação primitiva do capital, entendido a luz de amplas e complexas interações que se dão no plano intra e intercolonial e no plano das relações intermetropolitanas (PAULA, 2006).

Como bem descreve Pedro Otoni (2011), a proposta teórico-programática de Caio Prado pode ser sintetizada em quatro pontos:

> (1) O imperialismo está em articulação estrutural com a formação social brasileira. Irá definir a arquitetura de dominação e as formas de reprodução e interação entre as classes no seio da nação dependente, não apenas seu circuito produtivo *stricto sensu*. (2) A relação assimétrica nação dominante-nação dominada é estabelecida no colonialismo (capitalismo comercial) é promotora do surgimento do imperialismo moderno (capitalismo monopólico), relação na qual o centro e a periferia possuíam papéis funcionais distintos e os resultados do processo de desenvolvimento são distribuídos diacronicamente. (3) As contradições entre centro e periferia, no caso brasileiro, se dão no processo de maturação do sentido *nacional* em oposição ao *colonial.* (4) Seguindo a influência da "Escola dos Annales", centro e periferia estão circunscritas dentro de um mesmo sistema (capitalista), e, portanto, tanto a periferia quanto o centro não são apenas partes do sistema, mas, sobretudo componentes funcionais do mesmo processo histórico. (OTONI, 2011, p. 75).

No que tange seu método analítico, Caio Prado busca a apropriação dos componentes da evolução histórica do país a fim de construir uma teoria da realidade nacional. Dessa maneira, seu método é: primeiro, indutivo, já que busca nos fatos a matriz de sua teorização; segundo, histórico, pois é o modo pelo qual se apreende a evolução dos fatos concretos, os hierarquiza e lhes atribui sentido; e, por fim, dialético, já que os fatos concretos se relacionam e se determinam, dessa maneira, modificando continuamente sua qualidade e seus limites pelos contornos de seu processo de reprodução.

A partir desse *know-how* analítico, Caio Prado fornece um riquíssimo retrato da colônia brasileira e do seu elemento mais importante, a grande exploração. E construindo uma análise totalizadora, ressaltou a brutal desarticulação entre produção, voltada para fora, e o consumo da maior parte da população, estabelecendo no Brasil dois setores em descompasso, o "setor orgânico" e "setor inorgânico".

O setor orgânico vincula-se à grande exploração baseada na escravidão, correspondendo ao setor mais importante, ao qual deu-se o "sentido da colonização", tendo reflexos sobre praticamente todos os outros aspectos da vida da colônia. Já o setor inorgânico, em contraste, se constituía tanto das atividades voltadas para o mercado interno (a pecuária e a produção de mandioca e determinados gêneros agrícolas) como da multidão de atividades de difícil classificação ou inclassificáveis (RICUPERO, 2007), o que segundo Caio Prado (2011, p. 279), corresponderia ao "[...] número que vai avultando com o tempo, dos desclassificados, dos inúteis e inadaptados; indivíduos de ocupações mais ou menos incertas e aleatórias ou sem ocupação alguma."

Como nos afirma Bernardo Ricupero (2000; 2007), Caio Prado demonstra que a história brasileira desde seu início possui uma orientação mercantil, portanto, já vinculada ao capitalismo então em formação. Assim, ele entende que somos produto da expansão ultramarina europeia. Caio Prado constrói assim uma nova maneira de entender o Brasil, que a partir da sua concepção sobre o "sentido da colonização", influenciou outras análises que também tomam as relações do Brasil com o resto do mundo – as quais destacaria, por nos serem caras a este trabalho, os trabalhos de Celso Furtado e das teorias da dependência.

Essa interpretação é tida como sendo "circulacionista" (GORENDER, 2010; FERNANDES, 1999; COUTINHO, 1989), pois Caio Prado concebe a esfera da circulação como a principal chave explicativa na formação histórica do Brasil. Segundo ele, "A análise da estrutura comercial de um país revela sempre, melhor que a de qualquer um dos setores particulares da produção, o caráter de uma economia, sua natureza e organização. Encontramos aí uma síntese que a resume e explica." (PRADO JÚNIOR, 2011, p. 241). Desse modo, embora considere as condições em que a produção se organiza e que as relações de produção estabelecem-se, Caio Prado considera o mercado em sua esfera da circulação e realização de capital como o motor do desenvolvimento econômico.

Nesse sentido, Caio Prado compreendia que o sentido da colonização possuía raízes profundas, que continuavam atuando ao longo da evolução do país, reafirmando que o duradouro quadro de desarticulação entre os setores orgânico e inorgânico reiterava o quadro de dependência, afirmando que o Brasil "[...] nesta mesma situação ele se perpetua sofrendo

as contingências daquele sistema internacional de que é parte dependente e subordinada, e a ela se adaptando." (PRADO JÚNIOR, 1966, p. 301). Para Caio Prado o "sentido da colonização" como objetivo da análise é "[...] o estabelecimento das premissas históricas da problemática do desenvolvimento brasileiro – trata-se [...] de buscar a linha central da marcha de nossa história a fim de destacar o sentido fundamental que condicionou a nossa formação, evolução e maneira particular de ser" (PRADO JR., 1978, p. 28). Desse modo, para esse autor a formação e inserção subalterna do Brasil no "sistema-mundo" definiu a orientação do seu desenvolvimento em sua estrutura econômica, cultural, política, etc., constituindo sua condição capitalista e periférica. Isso porque, Caio Prado identificava os constrangimentos econômicos e sociais do subdesenvolvimento (ausência de mercado interno, concentração fundiária, industrialização incipiente, dentre outros) como expressão de um desenvolvimento orientado exogenamente.[9] Sua visão estava pautada na ideia de que não seria possível romper com a subordinação da dependência sem, respectivamente, romper com os elementos de nossa organização interna econômica e social herdados de nossa formação colonial.

O que se verificou foi que sua interpretação acabou por subestimar a profundidade das transformações na estrutura produtiva brasileira, bem como do padrão de acumulação promovida pelo capital monopolista estrangeiro a partir dos anos 1930 – algo que não foi bem captado por Prado,[10] e acabou posteriormente destrinchado por Francisco de Oliveira (1972).

> Mas seja como for, as nossas oportunidades como exportadores de manufaturas não são brilhantes; e de qualquer modo, inteiramente insuficientes para contribuírem ponderavelmente na solução do problema de desequilíbrio de nossas contas externas. Nesse terreno, continuamos, como sempre foi, relegados aos gêneros primários. E assim, embora numa forma mais complexa, o sistema colonial brasileiro continua em essência o mesmo do passado, isto é, uma organização fundada na produção de gêneros primários demandados nos mercados internacionais. (PRADO JÚNIOR, 1978, p. 15).

Bem como nota Florestan Fernandes no prefácio de **História e desenvolvimento**, Caio Prado Júnior não se impôs uma revisão crítica, já que "[...] estava convicto da veracidade de suas descobertas e do seu retrato da evolução histórica do Brasil e de outras sociedades periféricas e marginais [...]". (FERNANDES, 1999, p. 7). Segundo Caio Prado

> O simples fato da inversão, como pretende a teoria ortodoxa, ou mesmo o fato mais geral e amplo da origem e formação do capital e sua acumulação, pouco ou nada

[9] O grande impasse da formação brasileira, para ele constitui-se na oposição entre a economia "colonial" e a economia "nacional". Assim, o problema central do desenvolvimento brasileiro é seu sentido exógeno, que impede nossa realização enquanto nação.

[10] Segundo Márcia Victoriano (2001) esta ênfase analítica "[...] pode ser compreendida no âmbito de uma tendência que ocupou o pensamento marxista não só nacional, mas principalmente internacional, sobre a questão do subdesenvolvimento e da dependência externa". (VICTORIANO, 2001, p. 34).

> explica acerca dos fatos originários que impulsionam o crescimento. O que deve ser considerado e que dá conta desse crescimento é o que se encontra na base e por detrás das inversões (e que são, em si apenas, unicamente um momento e aspecto no processo global de produção). A saber, e essencialmente, as circunstâncias gerais e os fatores originários que condicionam, promovem e impulsionam a produção; é em primeiro e principal lugar, a conjuntura mercantil, isto é, as características da demanda. (PRADO JÚNIOR, 1999, p. 26).

Florestan Fernandes (1999) percebe que o capital mercantil tem grande peso no pensamento de Caio Prado, entendendo que ele se prende demais ao conceitual, isto é, à lógica dos conceitos que lhe são essenciais ao seu esquema descritivo e interpretativo, o que o faz focalizar de modo insuficiente

> [...] as relações do capital mercantil com o capital industrial, e, [...] com o capital financeiro típico do capitalismo monopolista e da espécie de imperialismo que ele engendra em nossos dias. Há deslocamento na economia. O capital mercantil não desaparece. Mas perde sua função hegemônica e determinante. O circulo vicioso persiste, mas não por sua conta. (FERNANDES, 1999, p. 9-10).[11]

Segundo Florestan (1999), Caio Prado ao reter os vínculos mais ostensivos procedentes do impacto do capital mercantil, conseguiu captar de maneira louvável as continuidades históricas do "sentido da colonização", bem como a ausência de momentos de profunda ruptura na história brasileira, e ainda, a capacidade de incidência das oscilações conjunturais dos mercados externos e do capital mercantil na dinâmica interna da economia brasileira. Todavia, em razão dessa ênfase acentuada no capital mercantil, Caio Prado pareceu subestimar as mudanças no desenvolvimento do capitalismo em escala mundial e seus impactos nacionais – que não deram-se de modo abrupto.

Bernardo Ricupero (2007) também entende que uma das principais deficiências da análise de Caio Prado foi sua "[...] incapacidade de perceber como a industrialização muda a orientação da vida brasileira [...]." Coutinho (1989) relaciona esse limite à pouca familiaridade de Caio Prado com alguns conceitos próprios da tradição marxista, entendendo que seu arsenal teórico-analítico mostrou-se problemático a partir do momento que as relações sociais foram se tornando mais complexas no Brasil. Desse modo, a diminuta importância dada por Caio Prado ao processo de industrialização, impediu a compreensão analítica das transformações que estavam ocorrendo em decorrência da modernização do país[12] (COUTINHO, 1989; SANTOS, 2001).

[11] Fica evidente que Florestan não se afasta da ideia de determinação externa. Pelo contrário, a mantém e reforça quando afirma que ela é distinta e assumiu novas feições.

[12] Pois, sua ênfase na questão da manutenção quase intacta das relações originárias da economia colonial – o "sentido da colonização" – diminuiu sua percepção do processo de reconfiguração do capitalismo brasileiro.

Nesse sentido, um grande equívoco de Caio Prado[13] foi ter associado a teoria cepalina à teoria da modernização, e ainda mais grave, tomou a teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado como herdeira da teoria da modernização. Todavia, toda a teoria construída pela Cepal a partir de Prebisch, bem como a teorização de Celso Furtado acerca do subdesenvolvimento, é crítica às propostas de desenvolvimento dos países centrais, constituindo-se assim, em obras que buscam um desenvolvimento que se adéque as características e potencialidade de cada país periférico. Além do que, estas propostas visavam romper com a relação centro-periferia, subvertendo a ordem econômica mundial então vigente. Desse modo, ao contrário do que pensava Caio Prado, elas se constituem denunciando a teoria da modernização, sendo críticas às teorias da modernização, pois ambas reivindicam considerar o desenvolvimento como um processo de "mudança estrutural global".

Corroborando as observações acima, Juarez Guimarães (s/d) coloca que

> Os maiores erros analíticos de Caio Prado estão certamente relacionados à postura em relação à Era Vargas e seus desdobramentos na história brasileira. Entre eles: o não reconhecimento do papel paradoxalmente decisivo da Era Vargas na industrialização brasileira e a subestimação da importância histórica transcendente deste processo; o tratamento sectário da tradição cepalina no Brasil, identificando o conceito de "subdesenvolvimento" a uma teoria ingênua da modernização capitalista brasileira na linha evolutiva dos países capitalistas centrais; a incompreensão do sentido duradouro da tragédia de 1964 para a construção republicana do país. (GUIMARÃES, s/d, p. 6).

A partir de uma visão mais conciliadora, João Antônio de Paula (2006, p. 15) também analisa que a Cepal e Celso Furtado se constituem em críticos da teoria da modernização, todavia, para ele, dentro desse quadro crítico, também se encontrará Caio Prado[14], que realizara sua crítica de maneira mais radical, postulando a necessidade da "revolução brasileira", tida como um

[13] Caio Prado elabora uma crítica muito importante a Rostow e a teoria da modernização – crítica que também comparece na obra de Furtado. Segundo Caio Prado, a teoria da modernização destaca que o ponto de partida das nações de capitalismo desenvolvido seria a sociedade "tradicional", todavia, esse processo não tem relação com nossa realidade periférica, já que o processo de transição do "tradicional" para o "moderno" não possui aqui relação histórico-estrutural, ainda mais porque segundo essa teoria, tal evolução dá-se em etapas, isto é, de um polo a outro. Caio Prado ainda crítica a teoria da modernização, pois nela a "[...] sociedade tradicional não se caracteriza por si e em si, e sim apenas em contraste com o que vem depois dela." (PRADO JÚNIOR, 1978, p. 24). Dessa maneira, a teoria contenta-se na descrição do tipo de sociedade sem se dar conta das circunstâncias que as realizam materialmente, ou seja, as determinações da história.

[14] João Antônio de Paula (2006) analisa comparativamente os livros **Economia Brasileira**, de Celso Furtado, e **Diretrizes para uma Política Econômica Brasileira**, de Caio Prado Júnior, ambos publicados em 1954, entendendo que há uma grande proximidade entre eles, já que trazem em seu escopo uma análise e um diagnóstico da economia brasileira na busca do desenvolvimento econômico. Segundo ele os livros de Prado e Furtado "[...] são manifestações de uma época, que redescobriu que a desigualdade econômica, política e social entre os países não era fruto de leis naturais e inexoráveis, mas resultado de assimetrias e desigualdades historicamente construídas a partir de determinadas relações econômico-sociais." (PAULA, 2006, p. 3).

> [...] processo histórico assinalado por reformas e modificações econômicas, sociais e políticas sucessivas, que, concentradas em período histórico relativamente curto, vão dar em transformações estruturais da sociedade, e em especial das relações econômicas e do equilíbrio recíproco das diferentes classes e categorias sociais. (PRADO JÚNIOR, 1987, p. 21).

Segundo José Carlos Reis (1999), a não valorização das transformações provocadas pelos governos Vargas e pelo processo de industrialização[15] pelo qual passou o Brasil deve-se a sua concepção acerca da ideia de revolução. Segundo ele

> Moraes[16] repôs esta argumentação de Alberto Passos Guimarães mais recentemente, e com uma linguagem mais precisa. Para ele, o conceito de "revolução" de Caio Prado, assenta-se sobre a ideia de "transformação", opondo-se ao emprego da força e da violência para a tomada do poder. Esta concepção "transformista" ou "processual" d'*A Revolução Brasileira*, privilegia a continuidade em detrimento da ruptura histórica. Caio Prado desconsidera as relações de produção não capitalistas que predominaram no Brasil durante quatro séculos, para se ater ao sistema capitalista internacional no qual se insere a economia brasileira. A especificidade das relações de produção da sociedade brasileira desapareceu face à perpetuidade do capitalismo desde o início. Sua análise não se refere às condições internas da vida social brasileira, apagando-as no interior das condições externas e internacionais. **Daí a compreensão da evolução social do Brasil em termos de continuidade histórica; as mudanças são tratadas como mera superfície da realidade originária de uma economia colonial articulada em torno do latifúndio exportador**. (REIS, 1999, p. 259 – grifos nossos).

Reis, de maneira muito dura, ainda acrescenta:

> Ele captou bem o lado conservador da nossa transição e subestimou os elementos de modernização. Ele deu mais ênfase à reprodução do velho que houve nas mudanças brasileiras do que à mudança propriamente dita. Ele analisa a independência, a Abolição, a República, a industrialização, para concluir que o Brasil ainda era colonial. Ele quase nem percebeu a industrialização e quando a percebeu foi para subestimá-la, tratando-a como uma aparência que não alterava a essência colonial. Quando reconheceu fatos novos, ele os considerou como alterações meramente quantitativas que não anulavam a qualidade da dependência, manifestações que mantinham o passado tornando-o até mais perverso. (REIS, 1999, p. 260).

Como salienta Pedro Otoni (2011), observa-se ainda uma lacuna importante em seu pensamento, já que Caio Prado Júnior não possui em sua obra uma interpretação satisfatória acerca da concepção do Estado, este possuindo um papel superficial, não plenamente desenvolvido em seu pensamento, o que é problemático por se tratar de um objeto que tem centralidade no pensamento político e social brasileiro.

[15] Em consonância com o seu rigor interpretativo, ao contrário do papel atribuído à industrialização por Celso Furtado e os cepalinos, como elemento dinâmico capaz de abrir caminho para o Brasil superar os seus entraves, para Caio Prado nossa industrialização limitava-se a uma indústria substitutiva de importação, e que dominada por empreendimentos imperialistas, não alterava o quadro de dependência, já que nossa indústria permanecia limitada justamente por se tratar de um processo comandado por interesses estrangeiros.

[16] Ver João Quartim de Moraes (1991), "A Evolução da Consciência Política dos Marxistas Brasileiros".

Outro limite importante no pensamento de Caio Prado (mas que também abrange toda a teoria marxista brasileira até o início dos anos 1970), refere-se ao não tratamento da questão da democracia. O problema da democracia não constitui-se numa questão central para esse autor. Segundo Flávio Badaró Cotrim (2012),

> Essa restrição é consequência das incompletudes presente no campo fundante que, apesar da extraordinária estatura de suas formulações, não foi plenamente desenvolvido no que tange a uma concepção praxiológica do desenvolvimento histórico. Entre as tensões e incompletudes de um processo inacabado, as partes menos criativas do pensamento marxiano foram as mais vulgarizadas e disseminadas, fato que dificultou o avanço da crítica não determinista da mudança social. Assim, [...] o desenvolvimento de categorias de análises essencialmente políticas no campo do marxismo ganhou pouca elaboração teórica. Resultado, por um lado, de um processo inconcluso de formulação crítica da sociabilidade centrada na propriedade privada e por outro, nos silêncios encobertos pela preponderância de noções deterministas da história. (COTRIM, 2012, p. 97).

Numa análise muito lúcida no que se refere à teoria política de Caio Prado Jr, Cotrim (2012) entende que:

> [...] no que tange à teoria política, sua interpretação não possui a mesma originalidade e profundidade, ao contrário, encontramos poucas análises centradas na dinâmica institucional. Quando analisou, esse aspecto aparecia de modo subordinado e dependente às dinâmicas próprias do terreno da economia e, esta, fortemente condicionada pelos aspectos históricos transmitidos ao presente. Assim, diminui o escopo político de suas formulações na medida em que restringe e não capta de maneira abrangente as possibilidades da intervenção coletiva no transcurso da história. (COTRIM, 2012, p. 100).

Expostos os limites interpretativos de Caio Prado acerca do desenvolvimento brasileiro, julgamos oportuno, já que coaduna com nossa hipótese da centralidade do conceito de subdesenvolvimento para se pensar o Brasil hoje, primeiro, apresentarmos sinteticamente o seu modelo de desenvolvimento, e depois nos deteremos nas críticas ao modelo Cepalino que o autor realizou e que posteriormente mostraram-se acertadas.

O modelo de desenvolvimento pensado por Caio Prado entendia que, do ponto de vista econômico, era necessário um mercado interno diversificado e capaz de satisfazer a demanda de consumo de massas, bem como consolidar o monopólio estatal do mercado exterior. Do ponto de vista político, isso implicaria em combater as forças sociais, que no interior de nossa formação, constrangem a consolidação de nossa integração nacional, "Isto é, a configuração de um país com sua população voltados essencialmente para si mesmos, e organizados econômica, social e politicamente em função de suas próprias necessidades, interesses e aspirações." (PRADO JR, 1966, p. 211). Logo, assim como em Celso Furtado, a ideia de autonomia político-econômica está no centro de sua formulação, e seria precondição para o

estabelecimento e consolidação do interesse público como norte do desenvolvimento no Brasil – que se expressa pelo desenvolvimento endógeno, a planificação econômica de setores estratégicos e a regulação da iniciativa privada nos demais ramos da economia. O que implica segundo Prado Júnior

> [...] que as atividades econômicas devem ser, nas condições do Brasil, controladas por fatores além e acima da iniciativa privada. [...] Não se pretende com isso eliminar a iniciativa privada, e sim unicamente a **livre** iniciativa que, esta sim, não se harmoniza com os interesses gerais e fundamentais do país e da grande maioria de sua população, por não lhe assegurar suficiente perspectiva de progresso e melhoria de condições de vida. (PRADO JR., 1966, p. 264)

A noção de autonomia lhe é cara, pois a dependência para Caio Prado está diretamente relacionada a perpetuação da herança colonial, bem como da continuação da integração subordinada do país ao sistema capitalista internacional, ao qual nos constituiu e é expressão de nossa realidade periférica.

Passando agora ao segundo tópico, o pensamento de Caio Prado apresenta com o campo cepalino tanto pontos de convergência quanto pontos de crítica. De forma sintética, como pontos de convergências comparecem a ênfase na categoria da demanda como eixo dinâmico do desenvolvimento, a centralidade do mercado interno e o reconhecimento da importância do planejamento e da intervenção estatal. Por outro lado, acerca da sua posição crítica e/ou discrepante frente a teoria cepalina, destacam-se: primeiro, a crítica que Caio Prado Júnior faz ao que ele entende ser um certo automatismo contido na posição da Cepal, referente à propagação do progresso técnico; segundo, a relativização do caráter cumulativo e linear do processo de substituição de importações; e terceiro, a forte ênfase que Caio Prado Júnior dá à necessidade de controle estrito do comércio externo e do câmbio – que é parte central da sua proposta de desenvolvimento para o Brasil.[17]

Desse modo, em tom crítico ao entendimento da teoria cepalina, Caio Prado argumenta que desenvolvimento econômico não significa "substituições de importações", e, por conseguinte, nem simples "difusão da técnica moderna". Para ele, era necessário criar as condições para que isso ocorresse, bem como submeter tais técnicas a serviço de um objetivo predeterminado (um projeto nacional).

Caio Prado entendia como falha a política de substituição de importações por se basear apenas na depreciação cambial e na proteção alfandegária. O que resultava segundo ele na não

[17] A euforia do período desenvolvimentista, de avanços industriais, de modernização e melhoria no padrão de vida da população, somada a falta de organicidade de Caio Prado, pode explicar a não recepção das suas críticas.

abertura de novos mercados e num obstáculo a inovação tecnológica.[18] Mediante essa política, Caio Prado diagnostica que

> A maior parte das indústrias brasileiras viverá prioritariamente da contínua depreciação cambial e das pesadas tarifas alfandegárias que graças a esta desvalorização se faziam cada vez maiores. Não haverá para elas, ou haverá em grau insuficiente, a luta pela conquista e alargamento dos mercados que constitui o grande estímulo progressista das empresas capitalistas e o responsável principal do vertiginoso desenvolvimento da indústria moderna. (PRADO JÚNIOR, 1954, p. 129).

A sua crítica ao modelo de substituição de importações preconizado pela Cepal desdobra-se na crítica ao papel do progresso técnico no desenvolvimento econômico. Para Caio Prado Júnior a teoria cepalina teria considerado o progresso tecnológico como um problema de "difusão", um problema de "propagação", incutindo ao progresso técnico um automatismo dinâmico que não pode ser encontrado na periferia do capitalismo.

> O problema de países periféricos de nosso tipo não consiste simplesmente em serem atingidos pela propagação da técnica moderna, e adotarem em consequência essa técnica, e sim de **criarem as condições para isso**, o que é bem diferente. É, sobretudo, colocarem essa técnica a serviço de um objetivo de antemão determinado; determinação essa que constitui o ponto mais complexo da questão. (PRADO JÚNIOR, 1954, p. 171 – grifos nossos).

Em sua visão Caio Prado concebe a questão do progresso técnico de forma mais complexa, reiterando a centralidade de internamente se criar as condições para o desenvolvimento técnico, colocando este desenvolvimento como parte de um planejamento maior, de um projeto global, isto é, um projeto de desenvolvimento nacional. Para ele, sem as condições para se criar tecnologia, o modelo de substituição de importações somente reforçava o caráter dependente de nossa economia.[19]

[18] A crítica caiopradiana a essa política referente ao processo de substituição de importações revelou-se através dos anos pertinente, pois o expressivo processo de substituição de importações dos anos 1950 e a vigorosa industrialização do final dos anos 1960 e início dos 1970, não reverteram a essência do quadro de dependência da economia, já que houve apenas uma ampliação relativa do mercado interno – que não detinha a dinâmica, centralidade e força necessária –, que esteve permanentemente bloqueado pela concentração de renda e da riqueza.

[19] Segundo Márcia Victoriano (2001, p. 56), para Caio Prado a emergência da modernidade não está somente dificultada pela precária acumulação de capital, mas também pela inexistência de mecanismos de mercado, tais como a concorrência, concentração da produção e progresso tecnológico como integrantes do fator de produtividade.

Em 1954, em **Diretrizes para uma Política Econômica Brasileira**[20], Caio Prado tece sua crítica a capacidade efetiva do modelo de substituição de importações para promover o desenvolvimento econômico, o que é reiterada em 1966 em **A Revolução Brasileira**, mas já em tom de constatação. Segundo Prado Júnior

> [...] apesar das grandes transformações por que passou a economia brasileira, e que se vêm acentuando nestes últimos decênios, ela não logrou superar algumas de suas principais debilidades originárias, e libertar-se de sua dependência e subordinação no que respeita ao sistema econômico e financeiro internacional de que participa e em que figura em posição periférica e marginal. [...] o mercado interno, antes inexpressivo e contando muito pouco como fator propulsor das atividades econômicas brasileiras, já se emparelha neste sentido ao externo, e começa mesmo a ultrapassá-lo em importância e significação. (PRADO JÚNIOR, 1987, p. 91).

Todavia, estas mudanças, as quais ele compreende que não mudaram o quadro estrutural brasileiro – pois segundo sua ótica os mesmos problemas continuam postos –, foram incapazes de romper com o constrangimento estrutural brasileiro que se perpetuava bloqueando a emancipação da economia brasileira – diagnóstico reiterado pela crise das contas externas do Brasil naquele contexto. Para Prado Júnior (1987, p. 92), "Essas contradições se manifestam, sobretudo, e agudamente, como vemos, na permanência, e até agravamento da tendência ao desequilíbrio de nossas contas externas, embora se apresentando agora sob novas formas, e implicando diretamente a ação imperialista". Isso porque Caio Prado defendia uma relação econômica com autonomia, pois via a relação de dependência com o exterior como um dos obstáculos ao desenvolvimento. Para ele desenvolvimento implica tanto em mudanças quantitativas quanto qualitativas, entendendo que é necessária a compreensão que o processo de desenvolvimento constitui-se num processo de escolha, sendo sempre uma opção entre interesses e perspectivas histórica (PAULA, 2009, p. 9).

Portanto, o pensamento de Caio Prado Júnior possui uma importância decisiva, já que aponta importantes caminhos para a compreensão da formação e do desenvolvimento do Brasil, em suas contradições, limites e possibilidades. Nesse sentido, seu diagnóstico, apesar das críticas à teoria do subdesenvolvimento, reitera a centralidade do conceito de subdesenvolvimento para pensarmos o Brasil. Como já ressaltou Ricupero (2007), não é difícil perceber, em tempos da chamada globalização mercantil, a atualidade da perspectiva

[20] Tese apresentada para concorrer a cátedra de Economia Política da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Dividida em sete capítulos, **Diretrizes para uma Política Econômica Brasileira** trata dos seguintes temas: 1. a necessidade da perspectiva histórica na análise da economia brasileira; 2. da condição colonial ao subdesenvolvimento; 3. As características da economia semicolonial, subdesenvolvida brasileira; 4. a debilidade do mercado interno brasileiro; 5. a dependência externa da economia brasileira; 6. As limitações do processo de desenvolvimento econômico brasileiro sem transformações estruturais; e por fim, 7. as reformas estruturais necessárias para a construção do efetivo processo de desenvolvimento econômico brasileiro.

caiopradiana, isto é, talvez se possa até sugerir que nosso moderno *agrobusiness* não é muito diferente da grande exploração da colônia em sua essência, pois continua desvinculado do mercado interno e dependente das demandas do mercado externo, bem como na dependência de políticas econômicas estatais que favoreçam suas exportações. Ou seja, o problema central apontado por Caio continua presente em nossa estrutura econômica, reafirmando o subdesenvolvimento com todas suas letras.

Passaremos agora a crítica realizada por Francisco de Oliveira, uma das mais importantes críticas realizadas ao pensamento cepalino, e consequentemente, ao pensamento furtadiano.

2.1.2 Crítica à razão dualista e o conceito de subdesenvolvimento

O ensaio de Francisco de Oliveira de 1972, **Crítica à razão dualista** constituído no interior do CEBRAP, teve por objetivo uma construção crítica as ideias da Cepal (sobretudo, em polêmica com Celso Furtado) e ainda o pensamento dependentista constituído no próprio CEBRAP. Seu ensaio foi escrito em 1972, após a crítica realizada por Maria da Conceição Tavares e José Serra em 1971[21] já no fim do "milagre econômico" do governo Médici, estando circunscrito ao momento de fragmentação da cultura política brasileira – das tradições socialista, liberal, comunitarista cristã e do nacional-desenvolvimentismo –, num momento de domínio do desenvolvimentismo autoritário do governo militar e início de crise dos projetos nacionais. **Crítica à razão dualista** é uma tentativa de compreender a forma não clássica de nossa revolução burguesa, a partir das dinâmicas e tensões da acumulação capitalista – em um diálogo criativo com **O capital** de Marx (GUIMARÃES, 2006).

Francisco de Oliveira, a partir da explicação da história do Brasil moderno e, consequentemente, da especificidade do seu desenvolvimento capitalista, contrapõe a tese cepalina de "substituição de importações" de que o desenvolvimento do capital e sua valorização se realizariam no mercado com a dinâmica dos preços, ou seja, que a dinâmica do crescimento pautava-se no consumo, e não nas necessidades da produção. Segundo Oliveira (1972) essa formulação desconsidera a divisão da sociedade em classes e, por conseguinte, a luta de classes como motriz do desenvolvimento capitalista.

[21] Ver: TAVARES, Maria da Conceição; SERRA, José. Além da Estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente no Brasil. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000b, v. 2, p. 589-608. Para uma discussão mais ampla acerca do debate sobre o padrão de acumulação da economia brasileira, ver: Pablo Bielschowsky (2011a), **Crescimento, distribuição de renda e progresso técnico: a controvérsia sobre os padrões de acumulação**; e ainda, do mesmo autor (2011b), **A controvérsia sobre o padrão de acumulação da economia brasileira**.

Dessa maneira, Francisco de Oliveira a partir da crítica a teoria cepalina, tentou demonstrar que o desenvolvimento brasileiro não deve-se ao modelo de substituição de importações, mas sim à possibilidade de acumulação, construindo seu argumento a partir dos seguintes elementos: 1) a regulação das leis da relação capital-trabalho, que favoreceram a previsibilidade de investimento, rebaixaram os salários garantindo a mais-valia e a acumulação; 2) a intervenção do Estado na economia, de modo a garantir a acumulação e privilegiar o setor industrial; 3) o papel da agricultura, que pelo êxodo rural, manteve a distribuição fortemente desigual da terra no campo, garantindo um exército de mão-de-obra que barateava os custos da produção e assegurava a acumulação pela mais-valia, e ainda mantinha baixo o custo de reprodução da mão-de-obra; 4) a formação do setor industrial, que se tornou hegemônico, e; 5) o inchaço do setor terciário como modo de acumulação do espaço urbano, resultado do crescimento do setor secundário e da complexificação da estrutura urbano-industrial.

Francisco de Oliveira (1972) contesta o argumento cepalino de que o setor atrasado (rural) obstaculizaria a formação do setor moderno (industrial), impedindo o seu crescimento. Segundo ele, o setor tradicional serviu ao modelo de acumulação pautado no setor moderno, havendo uma integração dialética entre agricultura e indústria. Para Oliveira, primeiro, essa relação impediu que os custos da produção agrícola crescessem, rebaixando o custo de reprodução da força de trabalho. Segundo, o baixo custo da alimentação – pautada à época em baixa produtividade da agricultura de consumo interno e sem a otimização da produção – possibilitou a formação de um proletariado de aplicação para o comércio interno e externo (nivelando por baixo a força de trabalho no campo).[22] E terceiro, com o êxodo rural ficam intocadas as bases agrárias da produção, reduzindo a “pressão” por reforma agrária.

> A manutenção, ampliação e combinação do padrão "primitivo" com novas relações de produção no setor agropecuário tem (sic), do ponto de vista das repercussões sobre os setores urbanos, provavelmente maior importância. Ela permitiu um extraordinário crescimento industrial e dos serviços, para o qual contribuiu de duas formas: em primeiro lugar, fornecendo os maciços contingentes populacionais que iriam formar o "exército de reserva" das cidades, permitindo uma redefinição das relações capital-trabalho, que ampliou as possibilidades da acumulação industrial, na forma já descrita. Em segundo lugar, fornecendo os excedentes alimentícios cujo preço era determinado pelo custo de reprodução da força de trabalho rural, combinou esse elemento com o próprio volume da oferta de força de trabalho urbana, para rebaixar o preço desta. Em outras palavras, o preço de oferta da força de trabalho urbana se compunha basicamente de dois elementos: custo da alimentação – determinado este pelo custo de reprodução da força de trabalho rural – e custo dos bens e serviços propriamente urbanos [...]. (OLIVEIRA, 1972, p. 19).

[22] O papel da agricultura para Oliveira (1972) era divida em dois pólos: o de exportação, que deveria garantir a entrada de dividendos, equilibrando a balança comercial e garantindo os dividendos para a compra de bens de produção; e o de consumo interno, que deveria garantir a manutenção dos preços dos alimentos, suprindo as cidades e segurando a inflação.

A grande oferta de mão-de-obra nas cidades, em razão do êxodo rural, constituiu um exército de reserva de mão-de-obra, que para Francisco de Oliveira favoreceu o modelo de acumulação pela mais-valia, não se constituindo assim num entrave à acumulação.

Nesse sentido, a distribuição desigual da renda – e sua resultante, a concentração de renda –, segundo Oliveira (1972), não representava, tal como pensava Furtado[23] um obstáculo ao crescimento – não freava a demanda, não produzia capacidade ociosa e não baixava a relação produto-capital –, pois reforçava a acumulação pela diferença salários/produtividade (mais-valia). Balizando esse argumento, comparece em **Crítica à razão dualista** uma crítica de Maria da Conceição Tavares e José Serra a Celso Furtado, que é reiterada por Francisco de Oliveira. Tal crítica, que a nosso ver é devida, afirma que falta em Celso Furtado na análise da estagnação econômica à época, a utilização do conceito de mais-valia. O que impediu Furtado de perceber que a par de todas as expectativas negativas e estagnacionistas da economia brasileira, ainda havia a possibilidade de acumulação, seja pela mais-valia (relativa ou absoluta), seja pelas posições monopolísticas que algumas empresas e setores avançados possuíam.

> A resolução das contradições entre relações de produção e nível de desenvolvimento das forças produtivas é "resolvida" pelo aprofundamento da exploração do trabalho. A estruturação da expansão monopolística requer taxas de lucro elevadíssimas e a forma em que ela se dá (via mercado de capitais) instaura uma competição pelos fundos de acumulação (pela poupança) entre a órbita financeira e a estrutura produtiva que esteriliza parcialmente os incrementos da própria poupança; um crescente distanciamento entre a órbita financeira e a órbita da produção é o preço a ser pago por essa precoce hegemonia do capital financeiro. O sistema evidentemente se move, mas na sua recriação ele não se desata dos esquemas de acumulação arcaicos, que paradoxalmente são parte de sua razão de crescimento; ele aparenta ser, sob muitos aspectos, no pós-64, bastante diferenciado de etapas anteriores, mas sua diferença fundamental talvez resida **na combinação de um maior tamanho com a persistência dos antigos problemas**. (OLIVEIRA, 1972, p. 70-71 – grifos do autor).

Para Francisco de Oliveira

> [...] a expansão do capitalismo no Brasil repousará, essencialmente, na dialética interna das forças sociais em pugna; serão as possibilidades de mudança no modo de acumulação, na estrutura do poder e no estilo de dominação, as determinantes do processo. (OLIVEIRA, 1972, p. 34).

[23] Celso Furtado, pelo seu referencial teórico e sua perspectiva pautada num horizonte de longo prazo, compreende que a grande oferta de mão-de-obra comprime os salários, resultando por um lado, numa redução do mercado pelo diminuto poder de compra do trabalhador, e por outro, a não pressão em prol da elevação dos salários, o que amortizaria a busca por inovação tecnológica no modo de produção por parte do empresário industrial, quebrando assim o ciclo tecnológico schumpeteriano.

Desse modo, não há no Brasil uma ruptura em relação à posição de poder (hegemonia) dos proprietários rurais. Há uma reacomodação dentro da estrutura que continua garantindo o elo de direção (autônoma) do vínculo dos latifundiários com a economia externa. Em contrapartida, nessa reacomodação, criam-se as condições para conciliar capital e trabalho nos moldes capitalistas, privilegiando a acumulação do setor industrial, garantindo a execução do novo modelo de acumulação – concentracionista excludente. Segundo Oliveira (1972, p. 36), estabelece-se um "pacto estrutural" que preserva modos de acumulação distintos entre os setores rural e industrial, mas que não eram antagônicos como pensava a tradição cepalina.

A hipótese de Francisco de Oliveira (1972) reitera que o modelo de acumulação concentrador e excludente tinha como características: a elevação da mais-valia absoluta e relativa para garantir a acumulação e financiar a inversão; o super excedente tem função política, isto é, contenção e repressão da população mais pobre (dominação); e a contenção do salário mínimo se apresenta como um pré-requisito estrutural – aumenta a taxa de lucro, ativa a economia e promove a expansão.

Segundo Oliveira (1972), tal conjunto de imbricações entre agricultura de subsistência, sistema bancário, financiamento da acumulação industrial e barateamento da reprodução da força de trabalho nas cidades, constituíam-se no sustentáculo da expansão capitalista. Portanto, para Oliveira a expansão das formas capitalistas modernas não só não representavam impedimento para existência de formas socioeconômicas atrasadas, como delas se alimentava para manter ou elevar as taxas de acumulação.

Desse modo, através uma leitura marxista da história do Brasil moderno, sua tese central é de que nossa originalidade reside no fato de que a expansão do capitalismo no Brasil se dá introduzindo relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo, configurando assim uma relação não apenas desigual, mas combinada.

Essa formulação constitui-se em uma crítica ao conceito de subdesenvolvimento construído por Celso Furtado, pois Oliveira contesta a oposição entre moderno e atrasado inerente ao conceito. Segundo ele,

> No plano teórico, o conceito do subdesenvolvimento como uma formação histórico-econômica singular, constituída polarmente em torno da oposição formal de um setor "atrasado" e um setor "moderno", não se sustenta como singularidade: esse tipo de dualidade é encontrável não apenas em quase todos os sistemas, como em quase todos os períodos. Por outro lado, a oposição na maioria dos casos é tão somente formal: de fato, o processo real mostra uma simbiose e uma organicidade, uma unidade de contrários, em que o chamado "moderno" cresce e se alimenta da existência do "atrasado" [...]. (OLIVEIRA, 1972, p. 7-8).

De fato essa compreensão traz um avanço interpretativo as estruturas subdesenvolvidas, bem como põe luz nas suas relações, pois demonstra que quanto mais diversificada e complexa é a economia subdesenvolvida, mais possibilidades de arranjos podem existir entre as suas estruturas e setores, afetando de maneira diferente a morfologia socioeconômica.

Francisco de Oliveira realizou uma importante contribuição que enriqueceu o conceito de subdesenvolvimento. Todavia, há na crítica ao conceito de subdesenvolvimento dois problemas interpretativos. O primeiro é tomar a relação do setor moderno se alimentando do atrasado para crescer como plenamente funcional, já que há nessa relação entre moderno e atrasado também vetores que se opõem e, não obstante, constituem-se em obstáculos uns aos outros. Segundo, em sua concepção há uma autarquia do "moderno" em relação ao "tradicional", que como já supracitado, o "moderno" desenvolve-se se beneficiando do "atrasado", do "tradicional". Entretanto, apesar de Oliveira apresentar tal pressuposto, de uma sobreposição hierárquica na relação moderno-atrasado, seu texto acaba por contradizer sua proposição, quando infere que o setor tradicional (rural) também se beneficiou da política de industrialização e da legislação trabalhista, que atraiu o fluxo da mão-de-obra, resultando em êxodo do campo para as cidades. Esse movimento reduziu a pressão por terras por parte dos camponeses – obstacularizando a reforma agrária – e manteve baixos os custos com mão-de-obra – por não se estender os direitos trabalhistas aos trabalhadores rurais. Dessa maneira, a defesa de uma hierarquia do moderno em relação ao atrasado, no mínimo, deveria ter, segundo seus próprios argumentos, um posicionamento menos marcado, já que a "organicidade", a "unidade de contrários", não teria uma direção apenas. Portanto, dentro da estrutura dual do subdesenvolvimento, o "atrasado" pode sim se constituir em obstáculo ao "moderno", como também o "moderno" pode se beneficiar do "atrasado", alimentando-se do mesmo, e ainda, pode ocorre também seu verso, isto é, o setor atrasado beneficiar-se do moderno.

Francisco de Oliveira (1972) afirma em crítica ao conceito de subdesenvolvimento, que o subdesenvolvimento não se trata de uma formação singular, entendendo que o subdesenvolvimento é precisamente uma produção da expansão do capitalismo, de modo que "[...] as economias pré-industriais da América Latina foram criadas pela expansão do capitalismo mundial, como uma reserva de acumulação primitiva do sistema global; em resumo, o 'subdesenvolvimento' é uma formação capitalista e não simplesmente histórica." (OLIVEIRA, 1972, p. 8).

Nesse sentido, Oliveira é altamente contraditório, pois ao longo de seu ensaio esta passagem supracitada – referente à crítica da singularidade – vai sendo contraditada e acaba por se dissolvida[24]. Todavia, cabe recolocar que o subdesenvolvimento brasileiro é sim um produto histórico da "nossa" formação capitalista em relação com o capitalismo central. Dessa forma a história se constitui num dos eixos formadores do subdesenvolvimento, daí o método furtadiano ser histórico-estruturalista.

Outra crítica de Francisco de Oliveira na qual cabe contestação é a de que os cepalinos, e dentre eles Furtado, desconsideram os aspectos internos das estruturas de dominação que conformam as estruturas de acumulação, de modo que estes deram ênfase nas relações externas de dominação e dependência.

> Ao enfatizar o aspecto da dependência – a conhecida relação centro-periferia – os teóricos do "modo de produção subdesenvolvido" **quase** deixaram de tratar os aspectos internos das estruturas de dominação que conformam as estruturas de acumulação próprias de países como o Brasil: toda a questão do desenvolvimento foi vista sob o ângulo das relações externas, e o problema transformou-se assim em uma oposição entre nações, passando despercebido o fato de que, antes de oposição entre nações, o desenvolvimento ou o crescimento é um problema que diz respeito à oposição entre classes sociais internas. (OLIVEIRA, 1972, p. 8 – grifo nosso).

Entretanto, entendemos que tal crítica dirigida a Celso Furtado deve ser relativizada, já que Furtado considera as estruturas de dominação interna, bem como aponta a quem e quais grupos o modelo socioeconômico de nosso subdesenvolvimento favorece – a saber, uma elite patrimonialista descolada dos interesses nacionais.

Para Francisco de Oliveira, a teoria do subdesenvolvimento e, por conseguinte, o desenvolvimentismo, corroboraram para que não se produzisse, a partir do marxismo, uma "teoria sobre o capitalismo brasileiro" – "Curiosa mas não paradoxalmente, foi sua preeminência nos últimos decênios que contribuiu para a não-formação de uma teoria sobre o capitalismo no Brasil." (OLIVEIRA, 1972, p. 9). Concordamos em parte com tal proposição, já que de fato, uma interpretação acerca dessa temática somente veio a ser realizada

[24] Francisco de Oliveira em um texto posterior pondera essa posição. Segundo ele, "O pensamento de Furtado, nessa linha teórica, vai articular de novo economia e história, vai escapar a asséptica teoria neoclássica, para quem a história não conta absolutamente nada. Seu primeiro passo é recuperar a história, retornando à economia política e negando tanto as economias subdesenvolvidas como criações a partir de suas próprias forças, quanto serem apenas uma etapa do desenvolvimento. É a partir da história que se verifica que as economias subdesenvolvidas não eram uma etapa, mas um produto específico do sistema capitalista, desde a sua formação, isto é, desde a expansão mercantilista da Europa em direção às colônias. E apesar de que, de forma geral, essas economias estão insertas no processo internacional e, portanto, delas pode-se dizer que são também economias capitalistas, constituem uma diferença no interior do capitalismo. [...] Essa marcação de diferença dentro do mesmo campo capitalista entre as economias que têm graus diferentes de desenvolvimento, por processos e percursos diversos, pedia urgentemente um aparato teórico que tratasse essa diferença. Esta é outra grande contribuição à história do pensamento social mundial, estabelecer um modo próprio de nascimento, de gênese, e de desenvolvimento dessas economias nascidas na periferia do capitalismo." (OLIVEIRA, 1986, p. 153-154).

posteriormente por Florestan Fernandes em **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica** (1981) – mas esta possui como limite a restrição ao campo da sociologia. Todavia, tal dívida não pode ser totalmente creditada ao escopo teórico-prático cepalino. Claro que os esforços teóricos da inteligência brasileira foram concentrados em torno do escopo cepalino, que foi hegemônico de meados da década de 1950 até os anos 1970. Mas havia ainda que se realizar um aprofundamento em torno das matrizes teóricas marxistas, weberianas, hegelianas, dentre outras, bem como um amadurecimento teórico-metodológico dos diversos campos do conhecimento que também obstaculizaram em parte a construção de uma "teoria do capitalismo brasileiro".

Francisco de Oliveira (1972, p 22-23), em outra crítica dura, e por que não deslocada, afirma que a teoria do subdesenvolvimento, por seu estilo de interpretação, transformava-se numa teoria da dependência. Segundo ele o modelo de substituição de importações fundada na ideia de consumo, impunha de fora para dentro formas de consumo descoladas de nossa realidade social de classes, o que pervertia "[...] a orientação do processo produtivo, levando no seu paroxismo à recriação do 'atrasado' e do 'moderno'." (OLIVEIRA, 1972, p. 22). Quanto a associação à teoria da dependência, na qual Oliveira não chega a desenvolver seu argumento, traremos mais a frente uma análise que contrapõe tal associação. Já quanto a imposição de modos e estilos de consumo impostos de fora, posteriormente, mas também na década de 1970, em **O mito do desenvolvimento econômico** (1974) e **Criatividade e dependência na civilização industrial** (1978), bem como na década de 1980, em **Cultura e desenvolvimento em época de crise** (1984), Celso Furtado desenvolveu uma crítica a homogeneização dos padrões de consumo, rebatendo uma imposição cultural advinda dos centros de poder a periferia – objeto também de análise no decorrer deste capítulo.

Uma série de outras ponderações acerca de **Crítica à razão dualista** foi realizada em um ensaio analítico de Juarez Guimarães (2006), intitulado de **A crítica à razão dualista e os impasses do republicanismo**. Na primeira delas o autor analisa que apesar de se constituir numa tentativa de pensar o Brasil moderno a partir de uma visão totalizante, seu ensaio acaba por dissolver a problemática nacional pelo conflito capital-trabalho. O que pela lógica marxista da oposição burguesia/proletariado infere na ausência da noção de "interesse nacional".

A segunda considera que o ensaio de Francisco de Oliveira lida de maneira central com o populismo[25] varguista, rebatendo o caráter distributivo econômico pela ótica estrita da acumulação, isto é, a partir da distribuição de renda, Oliveira desconsidera todo um aparato legal de direitos institucionalizados que não só regularam a relação capital-trabalho, mas que marcam o início da construção da cidadania no Brasil e de um Estado de Bem-Estar Social. Nesse sentido, a tentativa de explicar o todo com o foco exclusivo na acumulação torna-se um limite interpretativo analítico. Segundo Juarez Guimarães (2006):

> O ponto de vista da acumulação de capital fornece-lhe novas chaves de leitura dos dilemas brasileiros. Mas, as vezes, a pretensão de querer tudo explicar pela dinâmica e pelas razões da acumulação industrial leva-o à elaboração de um certo funcionalismo estruturante das relações entre o "atrasado" e o "moderno". Se, como dissemos, a questão nacional aparecia subsumida frente ao conflito nas relações de produção, a própria questão democrática aparece como que intrinsecamente configurada pela radicalidade do conflito entre trabalho e capital. Superexploração e fascismo, lei estrutural da acumulação e regime político, ditadura ou revolução socialista são os pares de um novo dualismo a tecer as possibilidades socialmente inscritas e delimitadoras do futuro. (GUIMARÃES, 2006, p. 128).

É interessante perceber, que a interpretação crítica de Francisco de Oliveira guarda em si vários pressupostos furtadianos, dentre eles tomar o golpe varguista de 1930 como um marco de mudança. Segundo Oliveira (1972) é nesse momento que se dá a regulação dos fatores oferta-demanda dos fatores do conjunto da economia, e dentro desse escopo ele destaca a regulamentação das leis de relação entre trabalho e capital e a fixação do salário mínimo. Segundo ele a legislação trabalhista promoveu a "[...] transição entre a hegemonia de uma classe – a dos proprietários rurais – a outra – a da burguesia industrial" (OLIVEIRA, 1972, p. 12) no Brasil, sem rupturas ou sobressaltos. Nesse sentido, o papel do Estado ampliado e interventor – que é resultado da complexificação das estruturas socioeconômicas – é criar as bases para a acumulação capitalista industrial, garantir a transição do modelo, bem como o funcionamento do sistema.

Segundo Juarez Guimarães (2006)

> [...] ao contrário de Caio Prado e em sintonia com Celso Furtado, Francisco de Oliveira pensa a Revolução de 30, liderada por Vargas, como nossa revolução burguesa não clássica, isto é, sem rompimento com a estrutura agrária anterior e encimada pelo Estado. Se em Caio Prado o Brasil industrial pós-30 é uma espécie de ponto cego da contemporaneidade, explicado pelas permanências do passado, em

[25] É intrínseco ao texto de Francisco de Oliveira uma crítica ao populismo como modelo político (crítica formulada também dentro do circuito paulista do CEBRAP, ao qual teve por figura mais representativa Francisco Weffort). Nesse sentido, Oliveira tomava o populismo como um sistema desprovido de qualidades políticas que pudessem atender os anseios da população, muito por esse modelo não se adequar à estrutura de luta de classes que está por trás de seu escrito e, sobretudo, por entender que o modelo de acumulação pautado na mais-valia teve no período populista a sua gênese.

> "Crítica" avulta a explicitação de seu novo dinamismo e novo contexto. A obra consciente de Vargas aparece mais nitidamente que em Furtado, embora "Crítica" se ressinta ainda da ausência de uma reflexão sobre a cultura do positivismo gaúcho que gerou e explica Vargas. (GUIMARÃES, 2006, p. 126-127).

Há outros pontos que carregam argumentos furtadianos que merecem ser mencionados, pois revelam o quanto Francisco de Oliveira está imerso na lógica "dualista". A elaboração do argumento da exploração da mão-de-obra e da acumulação pela mais-valia, cuja interpretação da larga oferta de mão-de-obra impede a pressão por inovação como forma de recuperar a produtividade (ciclo schumpeteriano da inovação), bem como que os salários baixos impossibilitando a realização interna total do capital (OLIVEIRA, 1972, p. 38), são aspectos prevalecentes na interpretação de Furtado.

Ainda é necessário pontuar, que o modo de leitura do modelo capitalista brasileiro de Francisco de Oliveira, apesar de ter seu foco na acumulação, serve-se do método histórico-estruturalista de Furtado. Segundo Oliveira, o modelo capitalista brasileiro, por razões históricas e estruturais, garante sua sustentabilidade na acumulação, reproduzindo uma larga periferia onde predominam padrões não capitalistas de relações de produção, garantindo assim, a preservação a longo prazo das estruturas de dominação e reprodução do sistema.

> Ê possível perceber que o elemento estratégico para definir o conjunto das relações na economia como um todo passou a ser o tipo de relação de produção estabelecido entre o capital e o trabalho na indústria. Mas, longe do modelo "clássico", em que esse elemento estratégico tende a "exportar-se" para o restante da economia, no caso brasileiro —, e é possível reconhecê-lo em outros países — a implantação das novas relações de produção no setor estratégico da economia tende, por razões em primeiro lugar históricas, que se transformam em razões estruturais, a perpetuar as relações não-capitalistas na agricultura e a criar um padrão não-capitalístico de reprodução e apropriação do excedente num setor como o dos serviços. A "especificidade particular" de um tal modelo consistiria em reproduzir e criar uma larga "periferia" onde predominam padrões não-capitalísticos de relações de produção, como forma e meio de sustentação e alimentação do crescimento dos setores estratégicos nitidamente capitalistas, que são a longo prazo a garantia das estruturas de dominação e reprodução do sistema. (OLIVEIRA, 1972, p. 40).

Um outro ponto relevante, que está num prognóstico de Oliveira (1972, p. 42) e que também encontra raízes em Furtado, é de que a forma de acumulação no Brasil naquele momento poderia financiar certas frações importantes da economia brasileira, isso pela transferência direta de excedente. Todavia, tal ação não poderia operar sua transformação direta de capital em tecnologia – ponto muitíssimo discutido por Furtado, e tido como um dos importantes limites da economia brasileira. Francisco de Oliveira, a respeito do problema da inovação tecnológica, ainda aponta dois pontos que já haviam sido reiterados por Furtado: a falta de conexão das universidades brasileiras com a produção (na criação de inovação e

tecnologia – tendo como finalidade internalizar e autonomizar o processo de inovação); e o controle do capital estrangeiro dos setores dinâmicos da economia, ou seja, faltava-nos o controle do processo de expansão do capital.

Por fim, destacamos também que a crise tradicional de realização do setor secundário tradicional (que engloba indústrias de vestuário, calçados, alimentação), tem sua cerne, tanto em Furtado como em Oliveira, na distribuição de renda, ou seja, é causada pela inflação e deterioração do salário mínimo. Como esse setor tem sua produção voltada em números absolutos para as camadas inferiores da sociedade, com a baixa remuneração há um baixo consumo dos produtos, o que não gera lucros satisfatórios, reinvestimento, expansão da capacidade de produção, etc.

Retornando as ponderações inferidas por Juarez Guimarães (2006), outro ponto – a nosso ver central – acerca da crítica de Oliveira à Furtado, reside na temporalidade de sua crítica. Segundo Guimarães a crítica de Oliveira possui uma temporalidade média, de 1930 a 1972, já a obra de Celso Furtado possui uma temporalidade longa, de modo que seu campo analítico-normativo, historicizando o processo de formação do Brasil[26], constitui-se na problematização dos impasses de nossa formação – ainda em processo. E em função dessa larga temporalidade, acompanhamos que as problemáticas de Furtado vêm sendo repostas nos últimos trinta anos, reafirmando a atualidade e força de seu pensamento.

Outro aspecto que reafirma que **Crítica à razão dualista** deve muito de seu conteúdo ao pensamento cepalino, sobretudo, ao pensamento furtadiano, é que a tese da contra-revolução operada em 1964 pelo golpe civil-militar no Brasil coaduna com as reflexões de Celso Furtado.

> Uma leitura mais atenta de "Crítica", no entanto, mostra que sua tese é que as contradições fundamentais do Brasil não foram superadas em 1964. Esta, para o autor, não é uma nova revolução burguesa como a de 1930. Mas uma contra-revolução, cujos horizontes históricos estavam já no início dos anos 1970 saturados de contradições e limites. Neste sentido mais largo e profundo, de pensar os impasses do capitalismo brasileiro frente a um novo surto de modernização conservadora, a obra é solidária às reflexões de Furtado. (GUIMARÃES, 2006, p. 130).

Compreendemos então, tal como percebe Guimarães (2006), que Francisco de Oliveira repõe a lógica dualista e se utiliza dela, pois seu ensaio reitera a lógica da relação entre o "moderno" e o "atrasado" a partir ideia da acumulação capitalista. Mesmo afirmando que haveria mais uma relação de simbiose, de complementaridade, do que uma oposição entre

[26] Os ciclos econômicos, a constituição dos complexos regionais, o caráter dinâmico das relações entre "atrasado" e "moderno".

suas dinâmicas, o Brasil de **Crítica à razão dualista** "[...] é também fraturado entre o 'atrasado' e o 'moderno'." (GUIMARÃES, 2006, p. 131).

Nesse sentido, uma reflexão mais atenta revela que a interpretação de Celso Furtado constitui-se numa fuga da lógica dualista, já que sua obra fomenta uma crítica ao nefasto dualismo que cinde a sociedade brasileira. Para Guimarães (2006),

> De um ponto de vista mais rigoroso, não há em Furtado uma razão dualista no sentido de uma lógica explicativa para o "moderno" e outra para o "atrasado". Ambos têm a mesma origem histórica e são mutuamente configurados: o conceito de subdesenvolvimento dá conta exatamente disso. Há assim, em Furtado, uma crítica republicana do dualismo básico da sociedade brasileira e, deste ponto de vista, ele não é um ibérico nem um americanista. (GUIMARÃES, 2006, p. 131).

Mesmo armados de racionalidades diferentes, entre a análise interpretativa de Francisco de Oliveira e de Celso Furtado, há muito mais uma complementaridade, muito mais uma proximidade, do que uma oposição, sobretudo, porque o centro de suas obras estão ambas alicerçadas na crítica ao dualismo.

Um bom exemplo que corrobora esse argumento é que ambos compreendem que a concentração de renda no Brasil é um problema, e que o modelo de acumulação centrado na expropriação (Furtado) e na mais-valia (Oliveira) tem prazo de validade, ou seja, tal modelo não é auto-sustentável, pois a tendência do sistema é continuar concentrando. Outro ponto comum reside nos fatores estruturais no Brasil que favoreciam a concentração de renda, sendo eles: a grande reserva de mão-de-obra; a especificidade do capitalismo brasileiro, com acesso a formas concretas de inversão que poupam previamente trabalho pela relação com o capitalismo mais avançado (substituição de importações); a escassa organização e participação da população em torno de entidades organizadas e sindicatos; e a falta de habilidade e/ou compromisso nas políticas econômicas do Estado com a distribuição de renda.[27] Oliveira chega em seu prognóstico a uma proposição muito próxima da de Furtado: que a política econômica pautada no modelo concentracionista excludente cria a curto prazo uma capacidade não-sustentada de crescimento e a longo prazo reduz a margem de manobra global de política econômica do Estado. Isso porque, primeiro, as importações de bens de capital crescem mais que o crescimento da indústria, reduzindo a expansão do setor de bens de capital, segundo, o governo abre mão de suas receitas e acaba por recorrer a empréstimos externos, o que reduz a capacidade de gasto do poder público e eleva a dívida

[27] Revelando que o caminho percorrido (ou escolhido) pela economia brasileira tem a exclusão como elemento vital de seu dinamismo (OLIVEIRA, 1972, p. 81).

externa do país[28]. Nesse sentido, Oliveira está tratando de algumas temáticas furtadianas centrais: estagnação, falta de capacidade de crescimento sustentável, autonomia e autodeterminação econômica para garantir a capacidade de investimentos do Estado (margem de manobra do poder público). O que corrobora uma crítica que como já destacado acima, apesar de pecar em algumas proposições, enrique o entendimento e o conceito do subdesenvolvimento, reafirmando a centralidade desse conceito para pensar o Brasil.

Deteremos-nos agora, na polêmica entre Fernando Henrique Cardoso e Celso Furtado, com destaque para a teoria da dependência e o caminho para o desenvolvimento.

2.1.3 Da teoria da dependência a dissolução do subdesenvolvimento: Fernando Henrique Cardoso e a questão do desenvolvimento

Fernando Henrique Cardoso possui uma rica e extensa obra, boa parte dela construída em tensão e crítica ao pensamento cepalino e, consequentemente, com a corrente nacional-desenvolvimentista. Tomando o que nos interessa aqui – a questão do desenvolvimento –, de maneira sintética, Cardoso constrói ao longo do tempo a compreensão que diante da inescapável condição de dependência frente as economias centrais, os países periféricos não deveriam buscar uma ruptura com a ordem vigente, e sim investir num crescimento econômico associado e dependente, aproveitando as oportunidades geradas pelo capitalismo internacional e a globalização através dos ciclos de modernização.

Nesse sentido, o pensamento de Fernando Henrique Cardoso contribuiu fortemente para entendimento das formações econômicas das sociedades latino-americanas e da relação das elites[29] com o Estado, bem como das burguesias com as forças econômicas internacionais, assim, pondo luz à situação de dependência vivida na periferia latino-americana no período de transnacionalização do capitalismo. Logo, a sua principal contribuição reside na análise e identificação do processo de construção e dinâmica das burguesias nacionais sob influência

[28] De acordo com o modelo de crescimento concentrador e excludente, as políticas econômicas de Estado fazem do Estado o grande investidor de capital e o mantenedor da garantia da grande margem de lucro dos setores econômicos. Desse modo, sem as políticas econômicas do Estado, não há a manutenção da acumulação. Soma-se a tudo isso a relação com o mercado, que de acordo com Oliveira (1972, p. 79), quando a poupança não se converte em investimento, sobrevalorizando o mercado financeiro, resulta por criar um ciclo vicioso em torno da "confiabilidade" do mercado, o que se constituirá sempre num problema central no caso brasileiro.

[29] Cabe ressaltar que o uso do termo "elite" não carrega aqui a definição construída por Wright Mills, Schumpeter ou mesmo de Ortega y Gasset, isto é, tendo como seu contrário a ideia de "massa". Entendemos que a definição de "elite", se constitui tanto em Fernando Henrique Cardoso, quanto em Celso Furtado, numa referência genérica, em termos sociológicos, da posição institucional e/ou na estrutura social de um grupo minoritário que exerce dominação política e/ou econômica dentro de um sistema de poder, possuindo assim, uma definição mais próxima de Robert Dahl – elite como o grupo minoritário que exerce dominação política sobre a maioria por sua capacidade de tomar decisões políticas ou econômicas dentro de um sistema de poder democrático.

das burguesias internacionais em situação de dependência. Cardoso buscava através desse quadro analítico estabelecer uma "análise integrada do desenvolvimento", demonstrando que se dava uma gradativa integração das burguesias latino-americanas ao mundo capitalista central, corroborando desta maneira, com a tese de que não seria possível desenvolver-se sem esta integração, isto é, sem associar-se a lógica do capitalismo global. Fernando Henrique confronta assim a tese cepalina de que o desenvolvimento se constituiria a partir de uma soberania ou autonomia – mesmo que parcial – com o capitalismo internacional.

Cardoso e Faletto (1984) percebem que a dependência não se dava apenas como uma submissão às forças externas, ou seja, esta "[...] nova forma de dependência tem explicações exteriores a nação, por outra parte a relação interna entre as classes não lhe é alheia; ao contrário, a relação interna entre as classes é que torna possível e dá fisionomia própria a dependência." (CARDOSO; FALETTO, 1984, p. 36). Nota-se assim, que Cardoso vinculava a situação de dependência não somente a fatores externos, mas também à capacidade dos sistemas de alianças – entre as burguesias – gerarem expansão econômica.

O pensamento dependentista de Fernando Henrique Cardoso pode ser dividido em duas partes, que a nosso ver pode tornar mais claro e coerente a exposição de seu pensamento. A primeira refere-se ao diagnóstico, à sua análise e crítica de como se processa a dependência na América Latina, que constituiu-se na elucidação e exposição da dinâmica de integração das economias periféricas às economias centrais, bem como na relação entre as forças internas e externas inseridas no mercado mundial. Este quadro descrito por Cardoso, de integração dos interesses particulares nacionais aos interesses particulares internacionais foi sem dúvida uma importante contribuição, e nesse sentido sua conclusão já apontava para a globalização como caminho. Cardoso e Faletto (1984) demonstraram assim, que a dependência não é uma relação entre as nações, não se constituindo num jogo de disputa entre países, mas uma relação entre vários interesses independentes ou não do governo de seus países.

> [...] não existe uma relação metafísica de dependência entre uma Nação e outra, um Estado e outro. Essas relações se tornam possíveis concretamente por intermédio de uma rede de interesses e de coações que ligam uns grupos sociais aos outros, umas classes às outras. Sendo assim, é preciso determinar interpretativamente a forma que essas relações assumem em cada situação básica de dependência, mostrando como Estado, Classe e Produção se relacionam. (CARDOSO; FALETTO, 1984, p. 140).

Segundo Cardoso e Faletto (1984), a análise sobre a dependência buscou compreender o comportamento político das classes sociais frente as condicionantes de nossa formação social dependente. Dessa maneira, aqui o comportamento não seria orientado pela posição de classes, mas sim pelas determinações estruturais da condição periférica. O que revela segundo

o método aplicado por esses dois autores, dois componentes fundamentais, sendo eles: as determinações histórica-estruturais – que são condicionantes – e as alianças de classes e setores – que são condicionadas. Segundo eles, "[...] o problema teórico fundamental é constituído pela determinação dos modos que adotam as estruturas de dominação, porque é por seu intermédio que se compreende a dinâmica das relações de classe." (CARDOSO; FALETTO, 1984, p. 22). Há a incorporação da questão internacional não como abstração, mas sim como realidade dinâmica, como condicionante geral da análise e da política.

Nesse sentido, o Estado na América Latina, tomado como uma instituição necessária à manifestação de um projeto nacional, também se dá sobre as determinações periféricas. Desse modo, segundo Fernando Henrique (1977b),

> [...] o Estado Nacional [na América Latina] funda-se num contexto em que a aspiração de soberania está condicionada pela existência de uma estrutura objetiva de relações econômicas internacionais, que limita a existência efetiva dessa soberania na medida em que repõe a existência de relações de dependência. (CARDOSO, 1977b, p. 80).

A segunda parte do pensamento de Fernando Henrique refere-se ao prognóstico, isto é, a partir da sua constatação de que há uma associação, ainda que setorial, das economias nacionais dependentes com as economias centrais, o que segundo ele se constituía numa situação incontornável. Diante disso, no final dos anos 1980, sua proposta deságua então num aprofundamento da integração das economias latino-americanas com o capital internacional. Isso porque, segundo ele, aí residia a única forma de desenvolvimento viável à condição periférica – via integração ao capitalismo mundial, através do fortalecimento dos setores dinâmicos do capitalismo nacional que pudessem se inserir de fato, ou seja, competitivamente no capitalismo global.[30] Desse modo, sua posição se finca em oposição ao nacional-desenvolvimentismo, já que esta corrente de pensamento buscava um desenvolvimento pautado no fortalecimento de uma burguesia autônoma frente os interesses internacionais, visando um desenvolvimento autônomo através da criação de um mercado interno forte que lhe desse sustentação. Fernando Henrique analisou politicamente que a burguesia brasileira possuía um caráter associado, que na defesa de seus interesses operava "anti-nacionalmente". Para Cardoso (1978) a ideologia do nacional-desenvolvimentismo não encontrou lugar no

[30] Cardoso dá como exemplo de desenvolvimento em situação de dependência o caso do Canadá, que apesar de dependente era um país desenvolvido.

empresariado brasileiro, pois ele entende que a burguesia nacional não era nacionalista[31], e do mesmo modo, os setores internacionalizados não constituíam-se numa oposição contrária ao crescimento e fortalecimento do mercado interno – por também se beneficiar dele, encontrando assim uma solidariedade entre investimento estrangeiro e mercado interno.

> Nestas condições, nem o setor ideologicamente "nacional-populista" nem o setor "internacionalizante" expressam suas ideologias a "vocação de domínio" que caracterizaria uma classe ascendente que constrói a Nação. Ao contrário, como vimos, desenvolvem ideologias favoráveis a "reações adaptativas" no plano político, que os levam a aceitar, em cada etapa, compromissos com quaisquer forças politicamente vigorosas. Os limites para as acomodações possíveis são antes econômicos [...] do que políticos. (CARDOSO, 1978, p. 203).

A forma como Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto intervém no debate sobre a dependência, se dá dissolvendo a problemática da Cepal, ou melhor, a relação entre soberania nacional e desenvolvimento, recolocando a problemática sobre outra matriz, a relação entre dependência-associação e desenvolvimento.

Nesse sentido, o modelo dependentista formulado por Cardoso cumpriria o papel de remover as contradições do desenvolvimento brasileiro. Tratava-se assim, de desobstruir plenamente o desenvolvimento através da associação com o capital internacional que estava em expansão nesse período de internacionalização dos mercados. Cardoso e Faletto (1984) perceberam que nesse momento as multinacionais passaram a adentrar o mercado latino-americano (com destaque para Brasil, Argentina e México) e, ao se implantarem aqui, estas empresas estavam interessadas no desenvolvimento do capitalismo na periferia, e nesse sentido, corroborava-se a possibilidade de haver desenvolvimento capitalista em situação de dependência, ou seja, pode-se ter crescimento econômico em associação com o capitalismo internacional. E nesse contexto, o final dos anos 1960 e praticamente toda a década de 1970 pareciam comprovar essa possibilidade, vide o "milagre econômico" do governo Médici.[32]

Realizaremos agora uma pequena digressão temporal a fim de compreendermos o arcabouço crítico formulado por Fernando Henrique Cardoso. A partir de 1960, diante do quadro de desenvolvimento brasileiro, as críticas ao nacional-desenvolvimentismo tornaram-se mais fortes, correspondendo ao momento que o modelo de substituição de importações

[31] Em seu estudo sobre o empresariado brasileiro, Cardoso (1978) entende que há uma ausência de projeto por parte dos empresários e industriais brasileiros, de modo que eles seriam favoráveis a alianças com grupos internacionais, optando no contexto do pré-1964, muito mais pela ordem e pela posição de sócio menor do capitalismo ocidental, do que participar de um projeto autônomo de industrialização e desenvolvimento como pensava a Cepal.

[32] Todavia, Maria da Conceição Tavares e Celso Furtado, a partir da atualização crítica da tradição cepalina, já estavam organizando sua crítica, revelando a insustentabilidade desse modelo, suas bases frágeis e os impasses que viriam a se confirmar já no final da década de 1970 e início dos anos 1980.

começou a demonstrar seus limites frente as demandas redistributivas da população. Percebeu-se que o dinamismo econômico obtido pelo processo de industrialização através do modelo de substituição de importações não logrou, tal como defendiam os cepalinos, êxito na alteração das profundas desigualdades sociais e regionais do Brasil.[33] E dentro desse contexto, Fernando Henrique foi crítico a esse modelo – cepalino – que buscava conjugar os interesses do capitalismo nacional com interesses populares e a superação da situação de dependência, associando o nacional-desenvolvimento a uma ideologia populista, que se utilizava da ideia de nação e de desenvolvimento para legitimar suas políticas.

Dessa maneira, para a corrente dependentista, para o circuito do CEBRAP, bem como para Cardoso – talvez o principal, mais influente e renomado intelectual desse campo –, o populismo era tido como a expressão política do processo de industrialização, urbanização e planejamento econômico que teve início com Getúlio Vargas. Segundo Cardoso, o mesmo caracterizava-se como um arranjo de dominação que se estabeleceu no processo de industrialização, que ocorreu sob a tutela do Estado em um período de transição conflituosa da hegemonia político-econômica da oligárquica agrária para a burguesia industrial urbana. Esse processo de transição de poder (necessitou) baseou-se na construção de um padrão subordinado de mobilização e integração das "massas" populares urbanas ao processo político. A fim de garantir a aliança entre a burguesia industrial, a burocracia estatal, as classes médias urbanas e as massas populares, setores com interesses distintos e por que não contraditórios, estabeleceu-se um discurso nacionalista na busca de uma unidade nacional em prol do desenvolvimento, bem como o uso da força como forma de assegurar os interesses nacionais.[34]

Dessa forma, Cardoso e Faletto (1984) colocam o nacional-desenvolvimentismo no campo de uma política econômica de industrialização com base no populismo.

---

[33] Este fato foi associado à reação das classes oligárquicas e capitalistas modernas contra as mobilizações populares em favor das reformas sociais de base, que desaguaram no Brasil no golpe civil-militar de 1964, que operou a solução autoritária em favor da ordem dependente.

[34] Em Cardoso a ideia de nação, isto é, a questão nacional, é substituída por uma suposta análise de classes, análise na qual tem centralidade a questão democrática e sua consolidação. A noção de nação é vista como oposta à democracia, pois na visão de Cardoso a ideia de nação estaria vinculada ao populismo e ao autoritarismo. A crítica frente a concepção de nação e seu ideário ideológico nacionalista no pensamento de Fernando Henrique Cardoso assenta-se em três pontos, como bem resume Pedro Otoni (2011). São eles: "[...] a) qualquer política que articule a ideia de "interesse nacional" camufla as contradições inerentes à sociedade estratificada em classes. Então, os interesses nacionais seriam, na realidade, o interesse de uma classe que fala em nome da nação; b) a ideia de Nação e desenvolvimento nacional se comportaria como um arranjo de dominação que amalgamaria, em um mesmo movimento, setores e classes com interesses contraditórios; c) a posição nacionalista era na verdade uma ideologia de mobilização e não um valor e uma perspectiva estratégica das classes dominantes que, por sinal, não eram "nacionalistas", mas, sobretudo, associadas aos interesses externos." (OTONI, 2011, p. 91).

> No Brasil o populismo aparece como o elo através do qual se vinculam as massas urbanas mobilizadas pela industrialização – ou expulsas do setor agrário como consequência de suas transformações ou de sua deterioração – ao novo esquema de poder; e converter-se-á na política de massas, que tratará de impulsionar a manutenção de um esquema de participação política relativamente limitado e baseado principalmente em uma débil estrutura sindical que não afetou as massas rurais nem o conjunto do setor popular urbano. (CARDOSO; FALETTO, 1984, p. 103).

Agora avançando um pouco mais no tempo, Fernando Henrique Cardoso, a fim de entender melhor as articulações que se davam no interior do Estado brasileiro – que estava realizando à época um desenvolvimento dependente e associado –, estudou o Estado do governo militar e formulou o *telos* da democracia concebida como oposição entre sociedade civil e o Estado nos anos 1970 e 1980, construindo a crítica ao autoritarismo e analisando o modelo político brasileiro.

Assim, Cardoso verificou que o Estado sob o regime militar tinha por base uma aliança entre as classes médias modernas e os setores empresariais modernos, mais as forças armadas como foco de poder político e controle burocrático, concebendo um tipo de capitalismo burocrático de Estado – fazendo referência a formulação de Caio Prado. Cardoso constatou que havia uma contradição no núcleo dessa coalizão, que opunha, de um lado, capitalismo de Estado, capitalismo de base nacionalista e autoritarismo, e de outro, capitalismo de empresas, capitalismo internacional e liberalização, ou melhor, um setor autoritário, que pensava em capitalismo nacional e um projeto de capitalismo de Estado, e de outro lado, um capitalismo de empresas, com uma visão mais internacional do capitalismo e liberalização. Essa contradição no interior do regime militar impôs forte limitação a estabilidade econômica, constituindo-se num dos fatores que poriam fim ao mesmo.[35]

Nesse sentido, Fernando Henrique Cardoso constrói um paradigma de interpretação da crise brasileira nos anos 1980, como decorrente de uma crise do Estado, isto é, do Estado desenvolvimentista – esse paradigma se tornou hegemônico nos anos 1990. Se apoiando na interpretação de Raymundo Faoro, Cardoso entendia que o Brasil teria uma tradição estatista que precisava ser superada. Para ele, era preciso refundar o Estado baseando-se na sociedade civil, com base nos interesses modernizantes das classes, isto é, havia a necessidade de refundar o Estado brasileiro sob as bases liberais para retomar o desenvolvimento numa perspectiva de globalização.

[35] Fernando Henrique Cardoso é considerado um autor-chave na análise e crítica do regime militar, pois desenvolve a teoria do autoritarismo, perscrutando o pacto de dominação que sustentava o regime militar e as suas alianças de classes e as contradições desse mesmo sistema – ver **Autoritarismo e democratização** e **O Modelo político brasileiro e outros ensaios**.

Reitera-se assim, que a formulação de Fernando Henrique Cardoso (1978) constitui-se, portanto, no aprofundamento de uma via capitalista dependente e associado sob o marco de um regime democrático, que respeite as garantias e liberdades individuais, mediadas por uma ordem de mercado. Esta seria a rota possível para o desenvolvimento brasileiro.

Dessa forma, fica claro que o pensamento de Fernando Henrique Cardoso insere-se, tal como defende Juarez Guimarães, dentro do campo liberal. Seu caminho intelectual pode ser compreendido como uma trajetória de crítica a tradição nacional-desenvolvimentista e de reconstrução dos princípios do liberalismo democrático.[36] Pois, utilizando a gramática liberal, ele formula o problema democrático a partir da oposição entre sociedade civil e Estado, conjugando a ideia de democracia com mercado, pautado no modelo de democracia representativa, entendendo a organização da sociedade civil não como um contrapoder, mas como um contrapeso às tendências de burocratização numa sociedade complexa moderna. Nesse sentido, seu ideário corrobora com um modelo no qual o Estado é diminuto. Cardoso reorganiza esse campo de pensamento repondo à linguagem do liberalismo um estatuto democrático, reafirmando os valores normativos da democracia no centro da cultura brasileira da década de 1970 e 1980[37], reintroduzindo, portanto, a riqueza e pluralidade da sociedade civil como valor, a defesa dos direitos individuais e o respeito às liberdades básicas e ao pluralismo, etc.

Uma crítica interessante ao caminho intelectual de Fernando Henrique – da teoria da dependência à crítica do regime militar – foi tecida por Pedro Otoni (2011). Segundo ele, o pensamento de Fernando Henrique Cardoso não buscou construir a convergência entre democracia econômica e democracia política, bem como esteve a par da afirmação de um projeto de desenvolvimento nacional soberano, além de ser descrente num potencial de mudança no perfil das burguesias no Brasil. Para Otoni (2011) o desencontro entre a questão nacional e a questão democrática teve forte implicação negativa no padrão político brasileiro iniciado na década de 70, influenciando a formação e orientação programática dos partidos, a forma de interação entre Estado, mercado e sociedade civil, assim como, o sentido do desenvolvimento do país após a redemocratização.

[36] O liberalismo democrático brasileiro, que se organizou de forma mais nítida no interior da UDN a partir do fim dos anos 1940, ao longo da década de 1950 e início dos anos 1960 foi paulatinamente derrotado no seio da UDN pelo chamado "lacerdismo", sendo esfacelado durante o golpe militar, perdendo assim sua identidade enquanto liberalismo democrático.

[37] Esse processo intrínseco compõe um momento de mudança da cultura política brasileira, que através da vivência da experiência da ditadura civil-militar, o tema da democracia vai ao centro. Com isso, os valores ligados a democracia tornam-se referenciais e, desse modo, há no decorrer das décadas de 1970 e 1980, tanto por parte da direita, quanto da esquerda, uma adesão à democracia como valor central no campo da política.

Nesse sentido, o pensamento dependentista de Fernando Henrique Cardoso contribuiu para a cisão entre um projeto de desenvolvimento soberano e um regime democrático – através da crítica ao nacionalismo e a ideia de interesse público, bem como com a sua associação da burocracia do Estado ao patrimonialismo. De maneira que, o ideário do desenvolvimento dependente e associado, orientou o processo de desmantelamento das empresas estatais, a abertura – desregulada – da economia ao mercado financeiro-especulativo internacional e o crescimento da dívida pública. E ainda, como já mencionado acima, a crítica ferrenha ao nacional-desenvolvimentismo ao fim do regime militar resultou na constituição de um pensamento de esquerda divorciado da questão nacional.

Com a candidatura e eleição de Fernando Henrique Cardoso para a presidência em 1994, renovou-se uma intensa discussão acerca dos rumos do desenvolvimento do Brasil. Fernando Henrique assumiu o país num momento de crise e de importantes mudanças institucionais, fato que produziu um debate acadêmico entusiasmado acerca das possibilidades e rumos do desenvolvimento. Essa discussão reiterou o pensamento de Fernando Henrique e sua concepção de desenvolvimento como pauta, o que produziu críticas a nosso ver duras e não coerentes[38] ao então presidente durante seus dois mandatos – Fernando Henrique foi chamado de traidor, oportunista, intelectual desmemoriado, dentre outros. Nesse sentido, durante seu governo houveram muitas críticas e questionamentos as medidas tomadas, sobretudo, no que diz respeito ao programa de privatizações, a política de endividamento e a valorização do cambio.

No que tange a interpretação de Fernando Henrique Cardoso acerca do período anterior a sua eleição, de modo sintético, Cardoso (1994) compreende que entre 1950 e 1980 tem-se no Brasil um crescimento extraordinário, que transformou as estruturas da sociedade substancialmente. Criou-se e ampliou-se a estrutura econômica, implantou-se uma indústria moderna e também consideravelmente integrada para época, assim como, segundo ele, aumentou-se a capacidade competitiva e diversificou-se relativamente a pauta de exportações, criou-se empregos e urbanizou-se rapidamente o país, ampliando a pauta de consumo, bem como ampliaram-se as oportunidades de ascensão social a muitos brasileiros. Este avanço, todavia, veio acompanhado de graves distorções e de um elevado preço social, expresso em pobreza e marginalização de enormes contingentes populacionais (CARDOSO, 1994, p.2).

Criticamente, Cardoso (1994) entende que apesar de o nacional-desenvolvimentismo ter possuído amplo sentido em seu tempo, ele deixou de ter relevância quando a conjugação

[38] Pois entendemos que há em Fernando Henrique coerência e linearidade de pensamento, não entendendo que há uma desconexão entre seu pensamento democrático liberal, sua obra dependentista e suas ações de governo.

favorável de fatores se inverteu, pervertendo o quadro a partir de meados da década de 1970.[39] Segundo esse autor, esse período corresponde ao momento que "[...] o mundo começava a mudar mais rapidamente que o Brasil. E a resposta para isso, sob o regime autoritário, que silenciou as vozes mais lúcidas de advertência, foi a de empreender uma 'fuga para frente'." (CARDOSO, 1994, p. 2).

Segundo Fernando Henrique Cardoso (1994)

> Contraiu-se irresponsavelmente uma enorme dívida externa geradora de uma crise, que só agora se conseguiu equacionar. As relações entre o setor privado nacional e o Estado tornaram-se clientelistas; na verdade, mais: a ciranda financeira que se instaurou levou o Estado à falência. A inflação descontrolada, que só agora também conseguimos conter, distorceu qualquer previsibilidade indispensável ao cálculo empresarial de médio e longo prazos, levando-o a tornar-se meramente especulativo. A inflação fez pior: massacrou o conjunto da população, destruiu a poupança interna e afastou ainda mais os investimentos produtivos e o capital estrangeiro. O resultado foi a "década perdida", que deteriorou as estruturas econômicas, aumentou o desemprego e agravou a miséria. E se é verdade que ela se estendeu a toda a América Latina, também é verdade que o Brasil foi o último país da região a dela sair. (CARDOSO, 1994, p. 2).

Nesse sentido seu governo realizou-se tendo como norte a desconstrução do Estado nacional-desenvolvimentista, que já vinha sendo operado pelos governos anteriores – Collor-Itamar Franco. Segundo José Luís Fiori (1998), o governo Fernando Henrique implementou um rigoroso esforço visando equilíbrio fiscal e austeridade fiscal, realizando um programa de reformas administrativas, previdenciárias e fiscais, bem como um corte violento no gasto público, e ainda, como já supracitado, um programa de privatizações, uma política de endividamento e de valorização do cambio.

Segundo José Elesbão de Almeida (2009), uma análise sintética do primeiro mandato de Fernando Henrique revela o seguinte quadro: abertura comercial e financeira, seguida de valorização artificial do câmbio, queda da inflação, crescimento da produção e do emprego e entrada de capitais estrangeiros especulativos, o que em seguida resultou num crescimento exponencial dos déficits da balança comercial e da conta de transações correntes, acompanhado de uma maior valorização cambial e elevação da taxa de juros. Tudo isso resultou numa profunda recessão econômica, precedida de fuga de capitais especulativos,

[39] Todavia, entendemos que há em sua crítica ao nacional-desenvolvimentismo um equivoco analítico-metodológico, pois ele desconsidera dois aspectos: primeiro, tal como já demonstrou Bielschowsky (2000), o nacional-desenvolvimentismo era um campo com pelos menos três correntes de pensamento (a do Setor Público Nacionalista, a do Setor Público Não Nacionalista e a do Setor Privado), não possuindo uma unidade de pensamento; e, segundo, Fernando Henrique coloca no mesmo bojo o desenvolvimentismo-democrático pré-64, ao qual temos no centro a figura de Celso Furtado, e o desenvolvimentismo burocrático-autoritário pós-64, que teria por sua vez, Delfim Netto ao centro. Ambos possuem distinções latentes de política econômica, sobretudo, no que tange a distribuição de renda, mercado interno, autonomia e soberania.

crise cambial e a volta da inflação.[40] Nesse sentido, parte das críticas mais severas a essas políticas foram formuladas por Celso Furtado.

Segundo Celso Furtado (2000a), a estratégia de estabilização aplicada ao Brasil a partir de 1994 acabou por aprofundar as desigualdades econômicas, bem como levou o país a uma condição de crises intermitentes no balanço de pagamentos. Para Furtado, as medidas implantadas pelo governo Fernando Henrique projetou a imagem de uma economia distorcida, que endividou-se para financiar o crescimento do consumo e os investimentos especulativos e ainda alienou o patrimônio nacional através da privatização de empresas estatais de setores chave de nossa economia. E que apesar das divisas levantadas pelas privatizações, aumentou-se a dívida externa e a dívida interna, resultando na desconfiança do mercado e na elevação do desemprego. Em elevado tom crítico, Furtado chega a afirmar que a política econômica a partir da segunda metade dos anos 1990 parecia ter sido "[...] planejada para mostrar a todos, mais cedo ou mais tarde, que o Brasil deve renunciar à sua autonomia monetária, à sua soberania, tornando-se uma província de um império maior." (FURTADO, 2000a, p. 16).

Nesse sentido, "vocifera" Furtado (2000a):

> Durante o governo de Fernando Henrique, os compromissos externos do Brasil (dívida externa mais dívida interna dolarizada) crescem de forma considerável, enquanto a economia não cresce e o patrimônio é alienado. Ao não crescer, reduzimos nossa capacidade de obter divisas; ao alienar o patrimônio, aumentamos a remessa de divisas para o exterior. Um governo que quisesse pôr fim a essa situação teria que criar rapidamente um saldo positivo no balanço de pagamentos. (FURTADO, 2000a, p. 16).
>
> [...] o endividamento limita nossa capacidade de autogoverno. Estamos em uma fase de liquidação da soberania nacional. Chega a ser constrangedor. Este país, com suas enormes potencialidades, à deriva. Nossa taxa própria de poupança é inferior à que tínhamos quando a economia era menos da metade da que é hoje. (FURTADO, 2000a, p. 15).

Como avalia Furtado (1999a), o caminho adotado pelo governo brasileiro a partir da segunda metade da década de 1990 consistiu no "[...] desmantelamento do modelo que permitiu a inserção de países da América Latina no processo de industrialização e a adoção acrítica de uma política econômica que privilegia as empresas transnacionais." (FURTADO, 1999a, p. 18). Para ele, a estabilidade de preços gerou rapidamente um desequilíbrio grave na balança de pagamentos, já que o privilégio à política de estabilização de preços no combate a inflação foi construído pelo endividamento externo de curto prazo e pela consequente

[40] Para uma análise mais detida das políticas econômicas do governo Fernando Henrique Cardoso ver Gesner Oliveira e Frederico Turolla (2003).

elevação das taxas de juros (FURTADO, 1999a). E nesse ciclo vicioso, a política de juros altos adotada pelo governo Fernando Henrique provocou uma redução dos investimentos produtivos e aumentou os investimentos improdutivos, a especulação e o rentismo (*rent-seeking*), comprometendo a capacidade autônoma do país na condução de sua política macroeconômica.

Nesse sentido afirma Furtado (1999b), na

> [...] ausência de um projeto autônomo que dê prioridade ao objetivo do bem-estar social, o crescimento econômico, sob a direção de empresas transnacionais, conduzirá inevitavelmente à concentração da renda em favor dos países criadores de novas técnicas. [...] pouca dúvida pode haver de que a longo prazo esse crescimento produzirá uma civilização fundada em desigualdades sociais [ainda mais] crescentes. (FURTADO, 1999b, p. 23).

De maneira direta ou mesmo indireta, Celso Furtado desde a década de 1980 já se configurava como o grande polemista de Fernando Henrique Cardoso, criticando seu pensamento e condenando várias de suas políticas e concepções para o desenvolvimento do país. Seus escritos a partir dos anos 1990, que correspondem aos últimos anos de sua vida, vão paulatinamente aumentando o tom da crítica[41], de maneira que em 1999, em **O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil**, ele afirma que "Em nenhum momento de nossa história foi tão grande a distância entre o que somos e o que esperávamos ser." (FURTADO, 1999a, p. 26).

Nesse sentido, retomando a crítica dependentista de Fernando Henrique Cardoso, para Juarez Guimarães (2006)

> Dependência e Desenvolvimento na América Latina, de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto [...] é, em outro prisma, [...] uma crítica à Cepal, por meio da dissolução de sua problemática central: a impossibilidade de industrialização e desenvolvimento com base em capitais externos, sem afirmação de um caminho autônomo e soberano. Os autores constatam e teorizam a possibilidade, em alguns contextos, de haver industrialização mesmo com dependência externa, hipótese não contemplada na Cepal. Na obra de Cardoso e Faletto, o conceito de dependência toma o lugar do de subdesenvolvimento, entendido como internalização estrutural e sempre renovada de um dualismo entre "atrasado" e "moderno", a partir da reiteração da dinâmica centro-periferia. Para Fernando Henrique Cardoso, de forma coerente a esta lógica analítica, somos hoje um país injusto mas não subdesenvolvido, ao contrário do diagnóstico de Furtado. Daí sua crença no sentido virtuoso possível da inserção audaz do Brasil em um ciclo de globalização. [...] a reflexão de Cardoso faz parte de um processo de desfiliação intelectual em relação às tradições interpretativas clássicas do Brasil [...]. (GUIMARÃES, 2006, p. 128-129).

[41] Pois os anos finais de sua vida foram anos de crítica a globalização financeira e ao neoliberalismo, constituindo-se, dessa maneira, numa retomada dos temas clássicos do subdesenvolvimento: autonomia nacional, soberania nacional, formar o mercado interno para crescer, criar um sistema público de investimento (se não o ciclo não se constitui), desenvolver uma cultura nacional que permita a expansão da criatividade do povo brasileiro, a discussão da questão da unidade latino-americana, dentre outros. Temas que comparecem como crítica ao projeto e as perspectivas neoliberais no Brasil.

Desse modo, a ideia de dependência é contraposta alternativamente à ideia de subdesenvolvimento de Celso Furtado, o que encaminha o centro da polêmica entre Fernando Henrique Cardoso e Celso Furtado, a par das suas concepções do caminho de desenvolvimento do país, para o diagnóstico do Brasil. Em diagnóstico formulado e diversas vezes reiterado, Fernando Henrique Cardoso (1994; 1999; 2002) compreendia que "O Brasil não é mais um país subdesenvolvido; é um país injusto." (CARDOSO, 2002). E a partir da ideia de igualdade de oportunidades da tradição liberal, Cardoso compreende que a injustiça se supera através da educação, pois segundo ele, com o crescimento econômico ocorrendo, na medida que se universaliza um novo ciclo de modernização, fornecem-se um aumento da oferta de oportunidades através da educação. Em entrevista a **Revista Exame** em 1999, argumenta Fernando Henrique Cardoso:

> Somos um país com pobres. O Brasil não é subdesenvolvido, mas sim um país injusto. Temos uma renda per capita cerca de dez vezes maior do que a de qualquer país pobre da África. O problema é que há muitos pobres. Há razões históricas para isso. [...] É preciso também distinguir dois temas que se confundem com frequência: concentração de renda e pobreza. Um país pode ter muita concentração de renda e um nível de pobreza menor do que outro com pouca concentração de renda. Há muitos países na África muito mais pobres do que o Brasil que apresentam concentração de renda menor justamente porque lá há menos ricos. Aqui há muita gente rica e muita gente pobre.
>
> A pobreza não é uma questão que se resolve do dia para a noite. Combatê-la é uma obrigação não apenas do governo, mas de todo cidadão brasileiro. É claro que há uma relação entre concentração de renda e poder. É por isso que o Estado tem de ser um mecanismo de transferências. E é. No mundo moderno e pós-industrial, a melhor maneira de combater a pobreza futura é apostando na educação, especialmente na primária. (CARDOSO, 1999).

Acerca da mesma temática, em discurso referente ao recebimento do "Prêmio Mahbub ul Haq por Notável Contribuição ao Desenvolvimento Humano" do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em 2002, Cardoso crítica o conceito de subdesenvolvimento:

> [...] em minha plataforma política de 1994, quando fui candidato pela primeira vez nas eleições presidenciais, a frase de abertura do capítulo inaugural dizia: "O Brasil não é mais um País subdesenvolvido; é um País injusto". [...] Durante muito tempo, os brasileiros atribuíram seus problemas sociais à noção vaga do "subdesenvolvimento". Este é um daqueles conceitos que deveriam vir acompanhados de um aviso: "cuidado, este conceito pode ser prejudicial ao seu senso de responsabilidade." [...] O foco devia mudar do subdesenvolvimento para a injustiça. Era tempo de enfrentarmos nossas próprias responsabilidades e colocar a casa em ordem, ao menos naquilo que estivesse ao nosso alcance. (CARDOSO, 2002).

Primeiramente em resposta a defesa da inserção dependente que se realizava no momento sobre os novos marcos da globalização (não mais de caráter mercantil, mas

financeiro), Furtado faz uma distinção entre subdesenvolvimento e dependência, colocando que eles podem se relacionar, mas não se constituem no mesmo fenômeno. E usando um exemplo “antigo e usual” de Fernando Henrique na defesa do desenvolvimento dependente, Celso Furtado afirma que o Canadá é dependente dos EUA, ou melhor, que sua economia é dependente dos Estados Unidos, todavia, o Canadá não é subdesenvolvido, sua economia e sua morfologia socioeconômica não são subdesenvolvidas, pois, dependência e subdesenvolvimento são diferentes, trata-se de conceitos diferentes. Desse modo, toda economia subdesenvolvida é dependente, mas nem toda economia dependente é subdesenvolvida, visto que o subdesenvolvimento diz respeito a um modo de inserção singular no capitalismo, tendo raízes histórico-estruturais.

Nesse sentido, na contramão do que entende Cardoso, para Furtado (2000a, p. 18-19) “O capitalismo subdesenvolvido não é um capitalismo menos desenvolvido que o dos países ricos. É um sistema de outro tipo, que não conduz ao bem-estar social, mas à concentração da renda.” Ou seja, para ele isso é subdesenvolvimento, isto é, o subdesenvolvimento gera desigualdade. Furtado adverte que se no passado, a concentração de renda se fez em benefício de uma acumulação interna, que de alguma forma modernizou o país – caracterizada de “modernização conservadora” –, agora, ela se faz em benefício da acumulação externa, ou seja, o capitalismo periférico brasileiro, simultaneamente, concentra renda e se internacionaliza, inserido no processo de construção de uma estrutura mundial de poder (FURTADO, 2000a).

Portanto, a partir dessa compreensão, o diagnóstico de Furtado é muito mais severo. De fato o Brasil se modernizou, houveram importantes transformações em nossas estruturas, mas elas não representaram o rompimento com o padrão subdesenvolvido. O que ocorreu foi uma reconfiguração desse padrão frente às modernizações, reiterando o modelo excludente periférico característico do subdesenvolvimento. Nesse sentido, para ele continuamos subdesenvolvidos, já que o subdesenvolvimento para Celso Furtado é uma diferença assimétrica de direitos e deveres cristalizados na estrutura social, isto é, existem milhões de pessoas que vivem num estado de acesso ao conhecimento, a produtividade, a justiça, aos direitos fundamentais num patamar estruturalmente desigual, ou seja, totalmente diferente dos outros setores/classes. Desse modo, o subdesenvolvimento produz uma sociedade cindida, estruturalmente desigual, não significando que o que há de modernidade está separado do que há de atrasado, mas que ambos estão combinados, ambos estão mutuamente se configurando. Portanto, o seu diagnóstico reitera que o subdesenvolvimento não foi superado, de modo que nós não somos um país apenas injusto, somos um país subdesenvolvido estruturalmente

desigual, de modo que não se trata só de um problema de distribuição de renda. Celso Furtado a partir de sua análise histórico-estruturalista, compreende que o subdesenvolvimento resulta de um problema na morfologia das estruturas da produção, da organização da produção e da sociedade brasileira, entendendo que esse sistema possui um automatismo mercantil que tende a se reproduzir, portanto, não é um problema só de educação ou um problema distributivo como defende Cardoso.

Exposto a cerne da polêmica entre estes dois grandes interpretes do Brasil, entendemos que o conceito de subdesenvolvimento permanece tendo centralidade para pensarmos os rumos Brasil. De modo que os projetos para superação do subdesenvolvimento necessitam ganhar fôlego, através da retomada das discussões em torno da problemática do desenvolvimento.

2.1.4 Breve adendo sobre a globalização: da crítica ao neoliberalismo à crítica a homogeneização civilizatória

Nas décadas de 1960 e 1970, com o avanço das tecnologias em transporte e comunicação, com a recolocação da produção das multinacionais em mercados da periferia do capitalismo, com o crescimento do comércio internacional em escala mundial bem como do fluxo de capitais e do capital financeiro, a ideia da globalização foi ganhando força, de modo que nos anos 1980 e 1990 o ideário da globalização se impunha como fato. O entendimento da interdependência política e econômica – num primeiro momento no centro capitalista (a partir dos anos 1960) e depois na periferia (já no final dos anos 1970) – produziu uma análise que passou a integrar de modo radical as questões internas e externas, os campos nacional e internacional, o local e o global. Segundo esse pensamento globalista, num mundo mais interdependente os acontecimentos mundiais geravam rapidamente impactos internamente, enquanto os acontecimentos internos num país também produziam consequências externas. Assim, no quadro de um debate sobre a crescente inter-relação das questões humanas, a teoria sistêmica mundial, as teorias sobre a interdependência complexa e a própria ideia de globalização despontaram como explicações sobre a política, a economia e a cultura, isto é, como explicação e ideário dos processos pelos quais as nações e os povos estavam passando, tornando-se cada vez mais entrelaçados os seus destinos (HELD; MCGREW, 2001).

Como bem define David Held e Anthony McGrew (2001), a globalização denota a escala crescente, a magnitude progressiva, a aceleração e o aprofundamento do impacto dos fluxos e padrões inter-regionais de interação social. Ela diz respeito a uma mudança ou

transformação na escala da organização social que liga comunidades distantes e amplia o alcance das relações de poder nas grandes regiões e continentes do mundo. A globalização refere-se a padrões arraigados e duradouros de interligação mundial pautados em infraestruturas física, normativa e simbólica[42].

O ideário da globalização corroboraria segundo Furtado com o projeto neoliberal, sendo um aporte ideológico que legitimaria as políticas neoliberais afins a um Estado mínimo que não intervenha na economia[43], de modo que haja total liberdade de comércio entre os agentes, já que segundo essa corrente, a economia de mercado tende ao equilíbrio automático e a eficiência máxima. Nesse sentido, o neoliberalismo defende a mínima intervenção do governo no mercado de trabalho, a política de privatização de empresas estatais, a livre circulação de capitais internacionais e ênfase na globalização, a abertura da economia para a entrada de multinacionais, a adoção de medidas contra o protecionismo econômico, a diminuição dos impostos e tributos, a utilização de políticas de oferta para aumentar a produtividade, dentre outros. Corroborando o entendimento da relação entre globalização e neoliberalismo, Held e McGrew (2001) expõem que

> [...] o conceito de globalização funciona como um "mito necessário", através do qual os políticos e governos disciplinam seus cidadãos para que eles satisfaçam os requisitos do mercado global. Não surpreende, portanto, que a discussão da globalização tenha se difundido tanto no exato momento em que o projeto neoliberal – o Consenso Washingtoniano sobre desregulamentação, privatização, programas de ajustes estrutural (PAEs) e limitação do governo – consolidou sua dominação nas principais capitais do ocidente e instituições globais como o FMI. (HELD; MCGREW, 2001, p. 16).

Segundo o projeto neoliberal de globalização, a solução para as desigualdades globais deverá ser encontrada através da adoção de uma política de abertura ao capital global e à competição global, bem como na busca de uma integração completa na economia mundial. A par da desigualdade inerente desse modelo, os neoliberais acreditam que o aumento crescente da riqueza e da prosperidade econômica produzirá um efeito em cascata que beneficiará a todos. Mesmo tendo em conta os limites econômicos – e ético-morais – da busca da igualdade global, o neoliberalismo prefere aceitar as "desigualdades naturais" criadas pelo mercado global, do que a perda de liberdade e de eficiência econômica, já que, como já dito acima, há a cresça de que a globalização econômica trará uma crescente prosperidade mundial. O que

[42] Held e McGrew (2001, p. 12) apresentam como exemplo dessas infraestruturas, a saber: física – os sistemas de transporte e os sistemas bancários; normativas – as regras de comércio; e simbólica – a língua inglesa e a cultura de massa.

[43] Autores neoliberais, tal como Friedrich Hayeck e Milton Friedman, defendem que o Estado é o principal responsável pelas anomalias no funcionamento do mercado, pois o seu grande tamanho e suas atividades reguladoras constrangem os agentes econômicos privados.

transforma a pobreza, a miséria e a desigualdade global em estados transicionais que desaparecerão com a modernização global conduzida pelo mercado (HELD; MCGREW, 2001).

Todavia, a par das concepções da ortodoxia neoliberal acerca do seu par perfeito, isto é, a globalização, vários autores e, dentre eles, Celso Furtado, compreendem que a globalização está diretamente relacionada ao aumento das desigualdades de oportunidades de vida em todo mundo. Nesse sentido, Held e Mcgrew (2001) apontam três padrões correlatos desse fenômeno, sendo eles: primeiro, a segmentação da força de trabalho mundial entre os que ganham e os que perdem com a globalização econômica; segundo, a crescente marginalização dos perdedores da economia global; e, terceiro, o desgaste da solidariedade social das nações, uma vez que os sistemas de assistência social não podem ou os governos não querem arcar com os custos de proteger os mais vulneráveis. Para os autores "A globalização econômica cria um mundo mais abastado para alguns à custa da pobreza crescente de outros." (HELD; MCGREW, 2001, p. 72).

Portanto, segundo Celso Furtado, a globalização conduzida sob o modelo neoliberal produz uma oposição entre o processo de globalização e a produção social, isto é, a globalização a partir da aplicação do ideário neoliberal – abertura e desregulação dos mercados, desconstrução da ideia de nação, desmantelamento do Estado e sua racionalidade pública, crítica a ideia de interesse público, etc. –, que reitera a competição desigual global, mina as coalizões sociopolíticas necessárias aos programas sólidos de bem-estar social e, logo, a política de proteção social.[44] Sobre esse ponto adverte Celso Furtado (1999c),

> Se o objetivo estratégico é conciliar uma taxa de crescimento econômico elevada com absorção do desemprego e desconcentração da renda, temos de reconhecer que a orientação dos investimentos não pode subordinar-se à racionalidade das empresas transnacionais. Devemos partir do conceito de rentabilidade social a fim de que sejam levados em conta os valores substantivos que exprimem os interesses da coletividade em seu conjunto. Somente uma sociedade apoiada numa economia desenvolvida com elevado grau de homogeneidade social pode confiar na racionalidade dos mercados para orientar seus investimentos estratégicos. Essa discrepância entre racionalidade dos mercados e o interesse social tende a agravar-se com a globalização. (FURTADO, 1999c, p. 14).

Celso Furtado denuncia a pretensa afirmação de que a globalização configura-se num processo exclusivamente econômico. Para ele, tal visão economicista visa obscurecer o papel da política, numa tentativa de supervalorizar os mecanismos econômicos em detrimento da

[44] Vale ressaltar as ações supervisionadas pelo FMI e pelo Banco Mundial demostram a restrição severa com os gastos públicos com o bem-estar social, vide que o apoio dessas instituições sempre vieram acompanhadas de imposições visando adequações as políticas neoliberais.

ação política[45], corroborando assim, com o esvaziamento das responsabilidades dos governantes frente as políticas executadas e as possibilidades de agenda. Dessa maneira, a visão economicista induz ainda a reiteração de uma agenda pública minimalista, na qual até mesmo uma discussão em torno de uma escala alternativa de prioridades tende a ser apresentada como inadequada, inoportuna, por vezes, deslegitimada e estigmatizada, sendo considerada como expressão de uma visão "populista" e retrograda.

Dessa maneira, a globalização traz aos países periféricos um crescente problema sociopolítico que desestrutura a política de alianças e construção de *hegemon* em torno de um projeto de desenvolvimento nacional que tenha no centro as prioridades de sua sociedade. Nesse sentido, o projeto neoliberal de globalização está na contramão de um projeto nacional que busque combinar bem-estar com a eficiência econômica, isto é, um projeto real de democracia social (FURTADO, 1998; 1999c; HELD, 1995; 2001; GIDDENS, 1999).

E nesse contexto de aumento da internacionalização e de crescente hegemonia do ideário da globalização, a posição de Celso Furtado foi sempre em defesa de uma inserção soberana, de uma valorização da ideia de Estado-Nação e de questionamento dos rumos de nossa civilização. Nesse sentido, para ele o processo de globalização não deve ser entendido como algo que prenuncia o surgimento de uma sociedade mundial harmoniosa, ou de um processo universal de interação global em que há uma convergência crescente de culturas e civilizações[46], pois esse processo de interligação crescente gera novas animosidades e conflitos, podendo ainda alimentar reações políticas sectárias e uma xenofobia arraigada, já que uma parcela significativa da população mundial não é diretamente afetada pela globalização, isto é, fica basicamente excluída de seus benefícios. Isso porque a globalização capitalista se constitui num processo profundamente desagregador e, consequentemente, expressivamente desigual. Segundo Furtado (1999c, p. 12), "A racionalidade dos mercados conduz inexoravelmente à consolidação ou à ampliação da brecha [socioeconômica], o que tem sido comprovado pela experiência histórica." Dessa forma, esse mercado global que vem

[45] Furtado coloca a esfera política no centro da questão, afirmando que o processo de globalização trata-se de um fenômeno multidimensional, que tende a obedecer a decisões de natureza política. A ênfase desloca-se para a busca de alternativas e o reconhecimento de que o crescimento e a conquista de um novo patamar econômico não se produzem espontaneamente, pelo contrário, se constituem do resultado de políticas deliberadas, de escolhas feitas.

[46] Segundo essa posição "globalista" ao qual Celso Furtado é crítico, "[...] a globalização econômica contemporânea é vista como encarnando a criação de um único mercado global, que, mediante a operação do livre comércio, a mobilidade do capital e a competição global é o arauto da modernização e do desenvolvimento." (HELD; MCGREW, 2001, p. 70).

crescendo a passos largos, reitera de forma crescente a defasagem entre o norte e o sul, ou melhor, entre o centro e a periferia.[47]

Portanto, a globalização para Celso Furtado representa o agravamento do hiato civilizatório entre o centro e a periferia, já que, além de provocar o crescente endividamento externo dos países periféricos, corrobora ainda com a cristalização das desigualdades sociais, por estimular um crescimento econômico fortemente excludente e recessivo. Para ele

> [...] a globalização tem consequências negativas marcantes, [...] a crescente vulnerabilidade externa e a agravação da exclusão social [...]. [...] o grave é que os grupos que mais se beneficiam com a globalização são os de maior peso político, e sua lógica econômica tende a prevalecer. (FURTADO, 1998, p. 74-75).

> O Brasil é um país marcado por profundas disparidades sociais superpostas a desigualdades regionais de níveis de desenvolvimento, portanto frágil em um mundo dominado por empresas transnacionais que tiram partido dessas desigualdades. [...] A globalização opera em benefício dos que comandam a vanguarda tecnológica e exploram os desníveis de desenvolvimento entre países. Isso nos leva a concluir que países com grande potencial de recursos naturais e acentuadas disparidades sociais – como o Brasil – são os que mais sofrerão com a globalização. (FURTADO, 1999c, p. 15).

Corroborando o entendimento furtadiano, Giovanni Arrighi (1998, p. 217) defende que elaborando uma leitura mais crítica do panorama da globalização, o que se observa é um processo de hierarquização em termos de riqueza e espaços econômicos de dominação frente os Estados nacionais em nível global. Segundo ele, esse processo vai se configurando em escala mundial com novos recortes de exploração e novos padrões de exclusão.

Ratificando essa visão, Eli Diniz (2001) entende que

> [...] a inserção na economia mundial não pode ser vista, necessariamente, como um jogo de soma positiva, no qual todos tenderiam a ganhar. Ao contrário, longe de se ter produzido uma ordem econômica mundial mais integrada e inclusiva, o que se observou foi a configuração de um sistema internacional, marcado por grandes contrastes e polaridades, reproduzindo-se as desigualdades entre as grandes potências e os países periféricos, reeditando-se, de forma ainda mais dramática, a exclusão social. Tais clivagens separam não só países, como também continentes e, dentro de cada país, instauram um profundo fosso entre as camadas integradas e os setores excluídos, distância que tende a se agravar, sob condições do livre jogo das forças de mercado. (DINIZ, 2001, p. 15).

[47] Acerca dessa questão, Held e Mcgrew (2001, p. 69), defendem que "A globalização econômica contemporânea, de acordo com um relatório recente do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDPA), está associada a uma defasagem acelerada entre os Estados ricos e pobres e entre os povos da economia global (UNDPA, 1999). Ao determinar a localização e a distribuição da riqueza e da capacidade produtiva da economia mundial, a globalização define e reformula os padrões globais de hierarquia e desigualdade. Isso tem implicações profundas para a segurança humana e para ordem mundial, na medida em que as desigualdades globais condicionam as oportunidades de vida dos indivíduos e das coletividades, para não falar em criar as precondições de um mundo mais instável e desregrado. Não surpreende que o problema da desigualdade global tenha se tornado uma das questões mais prementes e controvertidas da agenda global."

Nesse sentido, para Furtado, administrar com maior ou menor autonomia a inserção do país no sistema internacional depende, sobretudo, de opções políticas em prol da defesa da soberania e do fortalecimento do poder de negociação dos governos nacionais. E ainda, para além de conquistar posições favoráveis no jogo de poder internacional, implica uma alta capacidade de gestão do Estado – ao contrário do que advogam os defensores do Estado mínimo. Furtado (1992) adverte: "A atrofia dos mecanismos de comando dos sistemas econômicos nacionais não é outra coisa senão a prevalência de estruturas de decisões transnacionais, voltadas para a planetarização dos circuitos de decisões." (FURTADO, 1992, p. 24).

Como bem percebe Celso Furtado, a globalização constitui-se num desafio manifesto para o princípio territorial da organização social e política moderna, já que carrega em si uma concepção de mudança que implica numa reordenação significativa dos princípios organizadores da vida social e da ordem mundial, isto é, numa transformação dos padrões dominantes da organização socioeconômica, do princípio territorial e do poder – econômico, político e cultural (HELD, MCGREW, 2001, p. 21). Tal mudança opera em detrimento da soberania nacional e da autodeterminação dos Estados, somando-se a este quadro um problema civilizacional.

Segundo Furtado, a partir do distanciamento de objetivos sociais coerentes e afinados com um projeto econômico autônomo voltado para dentro, os países periféricos, no contexto da globalização, prejudicados pela falta de articulação em torno de um "projeto nacional" autônomo, foram levados a replicar o caráter predatório de civilização concebido pelos padrões de consumo das economias desenvolvidas (FURTADO, 1992; 1998; 1999a). Já no início dos anos 1970, no exílio, tomando o estudo de um grupo de economistas do Massachussets Institute of Thecnology (MIT), chamado **Limits to Growth**, divulgado posteriormente pelo Clube de Roma, no qual concluía que era inviável ao nosso planeta que o padrão e modo de vida dos países centrais fossem replicados aos países periféricos, Furtado entendeu que existia no ideário de modernização pregado pelo desenvolvimento econômico um "mito" (FURTADO, 1974). A partir da incorporação de outras dimensões a sua análise, Furtado, criticamente entende que: primeiro, a conclusão de **Limits to Growth** partia de uma hipótese equivocada, pois a dinâmica do capitalismo tende à concentração de renda e da riqueza e não à universalização dos padrões de vida e de consumo[48]; segundo, esta visão relacionava incorretamente desenvolvimento à progresso e, consequentemente, progresso ao

[48] O que fica claro se considerarmos o conceito de subdesenvolvimento, de dependência tecnológica e mimetismo cultural – o crescimento econômico na periferia é desigual.

simples crescimento econômico[49]; e terceiro, que desconsidera as especificidades e aspirações de cada país e de sua população, em suas potencialidades, características histórico-estruturais, culturais, ecológicas, políticas, econômicas, etc., encobrindo a partir do mimetismo cultural e homogeneização dos padrões culturais, a autodeterminação dos Estados-Nação.

É importante deixar claro para um melhor entendimento da questão, que para Celso Furtado a cultura em sua definição tem uma dimensão mais ampla, como modo específico de ser no mundo de um povo, a partir das formas como constroem sua vida material e simbólica, sendo, nesse sentido, o espaço irredutível da alteridade e da liberdade. Logo, tanto o imediato dos padrões de consumo, de urbanização, quanto a ciência e a tecnologia, quanto os modos específicos da organização política, bem como as formas de interação com as referências simbólicas estrangeiras são dimensões da cultura e, desse modo, elementos do processo de desenvolvimento econômico e social da nação (PAULA, 2007; BURGUEÑO; RODRÍGUES, 2001).

Portanto, a sua análise crítica a globalização e ao seu padrão de modernização têm relação com a imposição de um padrão civilizatório, padrão esse que desconsidera a correspondência entre os meios e os fins a serem alcançados adequados as necessidades inerentes a sociedade brasileira. Nesse sentido há uma incongruência entre a tríade sociedade, produção e bem-estar.

Isso diz respeito, em suma, às seguintes indagações: a forma atual da economia, do regime dominante de acumulação capitalista, dos modos e da eficácia da gestão econômica, bem como da autonomia econômica e da soberania nacional nos é satisfatória? Isto é, produz bem-estar a nossa sociedade? Ela gera justiça social? Esse modelo é sustentável – economicamente, socialmente, culturalmente, politicamente, ecologicamente? Se não, há, portanto, um descompasso, uma incongruência nesse modelo civilizatório, diz Furtado.

Para ele, para rompermos as amarras impostas pela globalização neoliberal, necessitamos repor alguns pressupostos perdidos que dizem respeito a reconstrução de um projeto republicano de nação, bem como de um sistema econômico nacional. Nas palavras do autor:

> Um sistema econômico nacional não é outra coisa senão a prevalência de critérios políticos que permitem superar a rigidez da lógica econômica na busca do bem-estar coletivo. [...] Se deixarmos de lado toda referência ao sistema econômico nacional e a produtividade social, a ideia mesma de política econômica perde seu significado corrente. (FURTADO, 1992, p. 15).

[49] Desenvolvimento para Celso Furtado não está ligado exclusivamente a dimensão econômica, já que ele incorpora também as dimensões social, cultural, política e ecológica, isto é, trata-se de um desenvolvimento global.

> Para escapar a essa disjuntiva temos que voltar à ideia de projeto nacional, recuperando para o mercado interno o centro dinâmico da economia. A maior dificuldade está em reverter o processo de concentração de renda, o que somente será feito mediante uma grande mobilização social. (FURTADO, 1999c, p. 15).

2.1.5 Breve consideração acerca do conceito subdesenvolvimento: a persistência do subdesenvolvimento e a necessidade de uma atualização conceitual

Um país no qual pouco mais de quarenta e cinco milhões de pessoas necessitam do "Bolsa Família"[50] para sobreviver, de forma alguma é um país que superou o subdesenvolvimento. Nesse sentido, como já reiterado ao longo deste trabalho, o subdesenvolvimento persiste. O país continua a apresentar uma economia com insuficiência estrutural e forte desigualdade regional, com falta de dinâmica econômica e sustentabilidade, caracterizada por uma sociedade com dificuldade de legitimação política, altamente heterogênea, com profundas diferenças de interesses e um atroz passivo social – que produz uma grande dificuldade na resolução dos conflitos sociais e conformação de políticas públicas. Assim, permanecemos ainda convivendo com uma frágil autonomia nacional, carecendo de soberania nacional de fato, pautados numa ordem que tem dificuldade para implementar um padrão de organização social inclusivo, padrão esse que obstrui a construção de uma sociedade democrática, cristalizando uma diferença assimétrica de direitos e deveres na estrutura social, perpetuando, portanto, um sistema que não conduz ao bem-estar social, mas a concentração da renda, portanto, reproduzindo uma profunda desigualdade em vários níveis – regional, econômica, social, cultural, jurídica, etc.

Partindo dessa triste realidade, algumas ponderações em torno do conceito de subdesenvolvimento precisam ser colocadas. As seções anteriores, tendo no centro as discussões e polêmicas acerca do conceito de subdesenvolvimento, tomando seu caráter, profundidade, poder explicativo, dimensões analíticas, dentre outros, reafirmam a persistência do subdesenvolvimento e, portanto, a importância e a centralidade desse conceito para se pensar o Brasil contemporâneo.

Entendemos que as polêmicas em torno do conceito de subdesenvolvimento resultaram primeiro, numa ampliação do debate sobre a problemática do subdesenvolvimento, disseminando-o e ampliando sua força dentro do quadro do pensamento político e social brasileiro nas mais diversas áreas do conhecimento. Segundo, trouxe um enriquecimento

[50] O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza no País. O programa beneficia famílias com renda *per capita* inferior a 70 reais mensais.

importante ao seu escopo analítico-metodológico, dotando-o de uma força explicativa que imanta caminhos e proposições, na sensibilização e conformação de esforços visando a superação do quadro de subdesenvolvimento no qual ainda nos encontramos imersos.

Todavia, as polêmicas e críticas ao conceito de subdesenvolvimento abordadas aqui, revelaram a necessidade de uma atualização conceitual. Compreendemos que há um ponto que une tais críticas e polêmicas, a saber: Caio Prado Júnior percebeu que só um entendimento profundo da realidade seria capaz de adequar os meios aos fins e, nesse sentido, redefinir os rumos para um desenvolvimento mais afeito aos nossos limites, nossas especificidades e conjuntura; Francisco de Oliveira, revelou que o subdesenvolvimento se dá numa dinâmica desigual e combinada; assim como Fernando Henrique Cardoso, que apesar de falhar na tentativa de dissolver o conceito de subdesenvolvimento, revelou que a modernização brasileira[51] trouxe uma transformação na morfologia sociopolítica, incutindo uma nova dinâmica de classes, dando uma nova cor ao conjunto de forças na estruturação do poder; por fim, as transformações em nível mundial impetradas pela globalização, possuem, a nosso ver, um núcleo crítico comum, isto é, a necessidade de uma atualização do conceito de subdesenvolvimento. E consciente dessa necessidade de atualização do conceito, Furtado já havia percebido uma reconfiguração dos entraves que compõem estruturalmente o subdesenvolvimento no Brasil.[52]

A partir disso, podemos apontar pelo menos três importantes transformações no que se refere à reconfiguração das estruturas, que como já dito, complexificaram o caráter e a compreensão do subdesenvolvimento brasileiro, e, por conseguinte, o conceito de subdesenvolvimento. Primeiro, houve uma mudança no modo de inserção de nossa economia ao capitalismo mundial. A interdependência é algo que se impõe e fragiliza nossa economia, e em detrimento do capitalismo mercantil, há um predomínio do capital financeiro, que de modo desregulado e predatório, reduz a margem de atuação dos governos em política econômica. Segundo, houve uma reconfiguração na estrutura de classes e, logo, uma reordenação na relação de classes, que já não condiz perfeitamente com o retrato furtadiano dos setores atrasados e modernos. Tivemos uma transformação da morfologia sócio-política, necessitando, assim, de um novo mapeamento de classes, bem como de seus interesses. E, terceiro, em relação direta com os dois pontos elencados acima, houve uma transformação

[51] Entendida aqui neste trabalho, tal como entende Florestan Fernandes, como uma "modernização conservadora".
[52] Ponto já esboçado na polêmica travada com Fernando Henrique Cardoso a partir dos anos 1970, na qual tentamos sintetizá-la anteriormente.

significativa nas estruturas institucionais – com a democratização, o avanço da sociedade civil, dentre outros –, assim como, na relação das mesmas com os demais setores.

É importante ressaltar, que o próprio método furtadiano – histórico-estruturalista – fomenta (de maneira louvável) como diretiva essa prerrogativa de atualização do conceito de subdesenvolvimento. Isso porque, como o conceito constitui-se numa análise da relação histórica entre as estruturas que compõem as diversas esferas da vida – social, político-institucional, econômica, cultural, jurídica, etc. (compreendidas em conjunto, não separadamente) –, uma reconfiguração estrutural, impõe assim, uma nova historicização dessa relação, culminando numa reatualização do conceito de subdesenvolvimento à luz do Brasil de hoje. Entendemos que tal empreitada pode contribuir para aproximar os objetivos sociais, de forma coerente e afinada, a um projeto de nação autônomo voltado para dentro, readequando os meios aos fins em prol de um verdadeiro desenvolvimento.

Entretanto, em função das características de nosso trabalho, não realizaremos essa importante tarefa, primeiro, pois esse não é o objetivo desse trabalho, e, segundo, por se tratar de uma grande empreitada, que por questão de tempo, amplidão da pesquisa, é inadequada a essa dissertação.

Realizada essa breve consideração, passaremos agora a relação entre subdesenvolvimento e patrimonialismo no Brasil.

3 O PROBLEMA DO PATRIMONIALISMO: UM ENTRAVE "HISTÓRICO-ESTRUTURANTE"

Determo-nos agora na questão do patrimonialismo. Questão esta, que segundo entendemos, tem relação direta com quadro de subdesenvolvimento, já que o padrão patrimonialista opera em detrimento do desenvolvimento, da democracia, da cidadania e do bem-estar no Brasil. Desse modo, primeiro realizaremos uma exposição do patrimonialismo, caracterizando-o e expondo os problemas inerentes a esse padrão sócioestatal e sua imbricação nas diversas esferas da vida. A partir daí, apresentaremos de maneira sucinta, o entendimento e a solução apresentada pela tradição liberal e pela tradição republicana para o problema do patrimonialismo no Brasil. Ao final, apresentamos a proposta furtadiana acerca dessa questão, aproximando sua proposição da solução republicana.

Tido como um conceito operador de grande importância em Max Weber, o patrimonialismo se constitui numa forma de dominação política na qual não existem claras divisões entre as esferas pública e privada. Dessa maneira, a característica central do patrimonialismo é a não distinção, ou melhor, a não diferenciação por parte dos governantes e gestores públicos detentores do poder político-administrativo, da esfera privada da pública. Weber, a partir do estudo das sociedades ocidentais europeias, concebe essa forma de dominação tradicional como pré-moderna.[53] Todavia, como já destacado por outros autores clássicos que estudaram esta sobreposição entre privado e público no país – dentre quais destacaria Oliveira Vianna, Sérgio Buarque de Hollanda, Roberto DaMatta, Raymundo Faoro, etc. –, o conceito de patrimonialismo é utilíssimo para estudar as relações entre sociedade e Estado, bem como Estado e economia no Brasil contemporâneo. Nesse sentido, de maneira sintética, trataremos agora da definição do patrimonialismo nos marcos do Brasil.[54]

A partir do referencial weberiano, Raymundo Faoro (2001) toma o patrimonialismo como uma forma particular de dominação tradicional, que se dá através de laços pessoais ou privados, opondo-se à forma de dominação moderna que realiza-se a partir de princípios

[53] "O patrimonialismo refere-se, antes de mais nada, à administração da propriedade real e dos domínios reais. Esta administração está nas mãos dos súditos pessoais do rei, que são mantidos como parte da propriedade real e recompensados por seus serviços, a critério do rei. Com base nisso, o patrimonialismo se desenvolve como uma estrutura de poder com a expansão da jurisdição real sobre territórios exteriores aos domínios reais, embora estes também possam se expandir." (BENDIX, 1996, p. 69).

[54] Para uma análise mais detida do conceito de patrimonialismo no Brasil, ver a rica tese de Rubens Goyatá Campante (2009), **Patrimonialismo no Brasil: leituras críticas de interpretações weberianas e suas articulações sócio-culturais**.

impessoais. Dessa maneira, segundo Rubens Goyatá Campante (2009), o racionalismo[55] personalista que predomina na ordem patrimonial é avesso às normas impessoais e rígidas próprias das democracias liberais.

Em consonância com esses aspectos do patrimonialismo analisados por Faoro e Campante, Fernando de Barros Filgueiras (2009) coloca que

> [...] a tradição política brasileira não respeita a separação entre o público e o privado, não sendo o caso brasileiro, um exemplo de Estado moderno legitimado por normas impessoais e racionais. O patrimonialismo é a mazela da construção da República, de maneira que ele não promoveria a separação entre os meios de administração e os funcionários e governantes, fazendo com que esses tenham acesso privilegiado para a exploração de suas posições e cargos. Dado o patrimonialismo inerente à construção da cena pública brasileira, a corrupção é um tipo de prática cotidiana, chegando mesmo a ser legitimada e explícita no âmbito de uma tradição estamental e tradicional herdada do mundo ibérico. (FILGUEIRAS, 2009, p. 388).

Para Faoro (1992; 2001), o padrão patrimonialista foi transplantado da colônia para a metrópole e resistiu ao longo da história, e, assim, o patronato político, valendo-se de um liberalismo metamorfoseado – carente da sua dimensão emancipadora –, introduziu um liberalismo que era contido à medida que o mesmo ameaçava as suas posições de poder. Esse quadro corroborou para que não lográssemos a modernidade e sim uma modernização de tipo conservadora – tal como interpreta Florestan Fernandes (1981). Logo, a ordem política patrimonial brasileira age em detrimento da liberdade e da democracia como valores reais.

Nesse sentido, tomando a interpretação de Raymundo Faoro, transplantado de Portugal, consolida-se no Brasil uma ordem política patrimonialista conduzida por um patronato político, sendo que esse modelo político caracteriza-se por ser particularista e excludente e, desse modo, em detrimento de uma "cultura" de direitos universais, firma uma cultura de privilégios outorgados pelo Estado a esse patronato político. Estabelece-se assim, uma estrutura sociopolítica cindida, dos que possuem direitos e dos que não possuem. Tem-se então uma estrutura assimétrica de direitos e deveres, que tende a se reproduzir e a naturalizar as desigualdades – acesso à justiça, aos bens públicos, a produtividade, a educação, saúde, moradia, etc. Dessa forma, em função do modelo patrimonialista vigente, o Estado não possui um caráter público, contribuindo assim com a ineficiência, a má gestão, a corrupção, clientelismo, dentre outros. E como o Estado está capturado por uma "elite", consequentemente, não há uma incorporação do povo, tampouco uma integração povo e

[55] Jessé de Souza (2010), afirma que para Weber "[...] o racionalismo significa a forma, culturalmente singular, de como uma civilização específica e, por extensão, também os indivíduos, que constituem sua forma de pensar e agir a partir desses modelos culturais, interpreta o mundo. [...] A forma como a racionalidade vai ser definida em cada sociedade específica depende, desse modo, da matriz civilizacional a qual essa sociedade particular pertença."

Estado, produzindo um modelo de democracia incompleto, sem solidez, manco de soberania popular, de participação. Segundo Faoro, todo esse quadro resulta na falta de liberdade plena, pois o Estado e toda a sua estrutura de poder não foram constituídos para garanti-la a todos, sendo, muitas vezes, o Estado quem restringe as liberdades.

No que tange mais especificamente a esfera econômica, não cria-se um mercado competitivo, desimpedido das imposições estatais – pautadas por privilégios de posições e monopólios –, pois tudo passa pelo patronato político, que é quem detém as posições de poder. O caráter patrimonial opera sobre a organização política, influindo decisivamente nos contornos de nossa estruturação econômica. Desse modo, apartada da orientação capitalista – na qual a ação visa o lucro, pautada na impessoalidade e na previsibilidade –, a economia caracteriza-se pela ação (intervenção) do Estado, que realiza um tratamento diferenciado dos indivíduos e seus interesses, restringindo o predomínio das relações capitalista.[56] Portanto, politicamente, o patrimonialismo se expressa pela atrofia da sociedade civil, pela apatia popular e o privatismo do Estado, e economicamente, pela ausência de uma sociedade tipicamente competitiva (CAMPANTE, 2003).

Na esfera jurídica, impedido pelo padrão patrimonialista nas relações de poder, há a falta de uma ordem jurídica que dê e garanta a autonomia individual, constituindo-se numa mácula permanente que interdita o acesso as benesses da civilização. Assim, a inexistência de uma verdadeira ordem jurídica, obstrui a construção da cidadania no Brasil. Faoro configura um quadro no qual o estamento patrimonialista opõe-se ao cidadão[57] e, de mesmo modo, o padrão patrimonialista de organização do poder à soberania popular – a organização patrimonialista desconhece o governo do povo, pois nela "[...] a soberania popular funciona às avessas, numa obscura e impenetrável maquinação de bastidores, sem o efetivo concurso da maioria, reduzida a espectador que cala ou aplaude". (FAORO, 2001, p. 111). Nesse sentido, está subvertida toda a gama dos fundamentos democráticos na orientação de nosso modelo político.

Celso Furtado também se mostra atento ao problema do patrimonialismo. Para ele, esse escuso pacto de dominação interna que suprime a luta de classes, tem relação direta com a permanência do núcleo duro de desigualdade e subdesenvolvimento no Brasil. Furtado

[56] Como bem delineia Campante (2003; 2009), distintamente do capitalismo moderno, que se orienta pela exploração calculada das oportunidades do mercado, o capitalismo de Estado, ou melhor, o "capitalismo politicamente orientado", é marcado pela exploração casuística de monopólios, concessões, isenções e outros privilégios concedidos pelo líder patrimonial, pelo estamento e pelo patronato político a certos grupos sociais, temporariamente.

[57] Cidadão tomado aqui como portador de direitos e deveres e como aquele que participa da condução do poder político.

vocifera no ensaio **Brasil: da República oligárquica ao Estado militar**, que "[...] a miséria de grande parte da população não encontra outra explicação que a resistência das classes dominantes a toda mudança capaz de pôr em risco seus privilégios". (FURTADO, 1979, p. 1). Como já elencado acima, Furtado também entende que não se trata apenas dos privilégios, mas da própria forma estrutural em que se constituiu e se reproduziu a morfologia socioeconômica de classes no Brasil, isto é, uma sociedade desigual, assimétrica. Segundo ele, "[...] O distanciamento entre elite e povo será o traço característico do quadro cultural produzido pela modernização dependente." (FURTADO, 2012, p. 38).

Nos trabalhos sobre a "indústria da seca", bem como as obras **A pré-revolução brasileira** (1962a), **Dialética do desenvolvimento** (1964) e **O longo amanhecer** (1999a), Furtado percebe que a permanência anacrônica de focos de sobrevivência política dos setores "historicamente atrasados" (oligarquias regionais, setores ligados ao complexo primário-exportador, rentistas, etc.) não são apenas uma aparência social pretérita. Essa "elite" possui importantes instrumentos de consecução de seus interesses: uma *intelligentsia* própria; representação política e controle social eficiente sobre suas bases (especialmente nas regiões menos desenvolvidas); e ainda, uma importante flexibilidade adaptativa – próximo do hibridismo posteriormente destrinçado por Florestan Fernandes (1981). Nesse sentido, Furtado e Faoro convergem na crítica a modernização conduzida pelas "elites" brasileiras, pois entendem que a modernização promovida – uma "modernização conservadora" – não transformou nossas estruturas, apenas reconfigurou o padrão de dominação – de poder e privilégio –, não disseminando a população as benesses dessa modernização. Assim, de forma convergente e complementar, em Faoro, a modernização brasileira não trouxe modernidade, pois carecemos ainda de uma cultura política de direitos universais e, em Furtado, a modernização foi incapaz de romper com o subdesenvolvimento, já que as amarras estruturais continuam postas. Portanto, essa camada patrimonialista configura uma força dotada de atualidade e peso na defesa dos interesses patrimonialistas, interesses estes, que são antagônicos a um amplo, real e difuso desenvolvimento.

Como parte desse quadro de exclusão, em **A Pré-Revolução Brasileira** (1962a), **Subdesenvolvimento e Estado democrático** (1962b) e **Brasil: a construção interrompida** (1992), Furtado destaca a falta de representatividade de grande parte da população, analisando que a classe trabalhadora não desenvolveu suficientemente sua "consciência de classe" e, como agrave desse quadro, que os trabalhadores rurais vivem apenas em condição de "massa". Concomitantemente, não há integração e sim um bestial dualismo que tende ao automatismo do mercado e a reprodução dessa estrutura social. Portanto, Furtado entende que

esse automatismo reprodutivo, que deteriora a sociedade brasileira e rechaça sobremaneira o desenvolvimento, só pode ser quebrado e/ou reduzido por uma progressiva homogeneização social via evolução material, e por uma crescente equidade de direitos entre as classes no trato político – para que os mais carentes não sejam privados dos benefícios do desenvolvimento. Isto porque, uma grande parcela da sociedade não pode reivindicar a proteção das leis e do Estado, sendo excluída de qualquer política baseada na reciprocidade ou no consenso, e ainda, por fatores sociais estruturais de dominação – educação, segurança, moradia, acesso a bens públicos, dentre outros –, tenderem a ser manipulados ou mesmo desconsiderados politicamente, perpetuando o domínio pela "elite" dirigente. Dessa maneira, a questão política tem um peso determinante para Furtado, já que é através do seu exercício (do jogo político) que a influência política dos setores mais atrasados da sociedade pode ser reduzida, bem como é ela que possibilita checar a eficiência dos projetos de modernização do país.

Retomando a questão conceitual, há uma outra definição derivada do conceito de patrimonialismo que surge tentando dar conta das mutações que vinham ocorrendo dentro padrão patrimonialista, mudanças que deram-se a partir das transformações sociopolíticas e socioeconômicas nas quais as sociedades vinham passando. E, preocupados com esse novo quadro, Guenther Roth (1968) e, posteriormente, Shmuel Noah Eisenstadt (1973), na busca de uma melhor congruência entre a realidade institucional e a definição conceitual, perceberam que a clássica tipologia weberiana de patrimonialismo não era adequada a uma série de transformações fomentadas pelo processo de modernização e avanço da democracia nos mais diversos países ao redor do mundo. Nesse sentido, partindo da tentativa de compreender conceitualmente essas novas formas de dominação, realiza-se uma distinção entre o patrimonialismo "tradicional" e um patrimonialismo "destradicionalizado", isto é, uma versão moderna desse sistema, posteriormente denominado de "neopatrimonialismo" ou "patrimonialismo moderno" (BRUHNS, 2012).

> A diferença entre patrimonialismo e neopatrimonialismo se situa [...] no âmbito da relação privado/público. No patrimonialismo, todas as relações (políticas e administrativas) entre governantes e governado são de cunho privado: "não há qualquer diferenciação entre domínio público e privado". No neopatrimonialsimo, a distinção público/privado existe, ainda que apenas formalmente, e é aceita. O exercício "neo-patrimonial" do poder se dá "no quadro e com a reivindicação de um quadro estatal (*stateness*) moderno de tipo legal-racional". (BRUHNS, 2012, 63).

De acordo com a definição de José Maurício Domingues (2008), no neopatrimonialismo o Estado continua sendo apropriado de maneira privada por governantes, burocratas e tecnocratas, todavia, o Estado patrimonialista possui um forte caráter

modernizador, legitimando-se pelo futuro – legitima-se pelo que ele traz de novo, de modernidade à sociedade. Assim, em função do princípio do Estado moderno estar pautado no conceito weberiano de Estado racional-legal, o neopatrimonialismo opera de forma oculta, de maneira encoberta dentro do aparelho estatal. E, como identifica Domingues (2008), além de atuar dentro do Estado, o neopatrimonialismo também opera junto aos atores societários nas mais diversas relações com a sociedade. Segundo ele,

> A corrupção se desenha como elemento perverso do neopatrimonialismo contemporâneo, instituição que não pode se revelar, mas continua informalmente operando em toda extensão do aparelho estatal e através de seus vínculos vários com a sociedade. (DOMINGUES, 2008, p. 190).

Enriquecendo essa definição, Alice Nicole Sindzingre (2010) e Tam O'neil (2007), entendem que o neopatrimonialismo consiste em um sistema de governo no qual o aparelho de Estado de base racional-legal coexiste (coabita) com um sistema informal (neo)patrimonial e, por vezes, é suplantado por este padrão escuso de exercício do poder. Nesse sentido, o neopatrimonialismo é um sistema híbrido de poder, no qual as decisões que dizem respeito às funções do Estado e a distribuição dos recursos públicos estão fora das instituições formais do Estado. Por isso, as decisões sobre os recursos públicos estão nas mãos dos políticos poderosos – e/ou melhores colocados na estrutura de poder – e seus "amigos", que se encontram interligados pelas redes informais clientelistas de poder existentes fora da estrutura do Estado.

Assim, o neopatrimonialismo caracteriza-se por uma manipulação que transforma o público em privado, bem como no uso da coisa pública – de forma concreta ou potencial – em vantagens para as redes de relações neopatrimonialistas. Dessa forma, o neopatrimonialismo diz respeito à malversação das políticas públicas para vantagens de indivíduos ou de grupos em contato direto com a burocracia do Estado. Suas modalidades ramificam-se na troca de favores, nas ofertas de emprego e/ou cargos, na manipulação e fraude nas licitações, no favorecimento de desvios de recursos públicos a partir das emendas parlamentares e verbas públicas, e na defesa de políticas públicas visando retribuir favores e/ou privilegiar empresas ou interesses particularistas, dentre outras.

Nesse sentido, o padrão patrimonialista, tal qual sua versão mais moderna, o neopatrimonialismo, como organização e exercício do poder político, dão-se na contramão do bem comum, na busca da vantagem individual, do interesse particular em detrimento do interesse público. Com efeito, como já destacado, dentro de um padrão (neo)patrimonialista, reina o casuísmo e a arbitrariedade de privilégios, de modo que em sua institucionalidade, não

há o exercício de uma ordem de direitos universais, e de mesmo modo, no campo econômico, não há uma ordem no que tange a exploração das oportunidades de mercado. O que torna o (neo)patrimonialismo mais nefasto ainda, por não somente reproduzir as desigualdades, mas por agravá-las brutalmente. O que dentro de regimes democráticos constitui-se numa apropriação espúria da soberania popular, sendo assim uma forma perversa de legitimação do poder político.

Agindo em detrimento do interesse público e do bem comum, logo, um sistema permeado pelo (neo)patrimonialismo, não priva pela eficácia na alocação e uso dos recursos públicos, e sim na apropriação e/ou desvio dos recursos públicos, estando este governo a par das premissas de eficiência, responsividade, accountability e transparência. Sociedades assentadas sobre o padrão (neo)patrimonialista tendem a desenvolver uma ampla esfera estatal desprovida de caráter público, ou seja, sem uma esfera pública.

Portanto, constrói-se um sistema orientado para a busca e manutenção de privilégios, corroborando a perpetuação de uma sociedade cindida, na qual o exercício do poder se dá reforçando essa "ordem" pautada na desigualdade, que, logo, não conduz ao bem-estar social. O que implica uma relação estreita entre o *modus operandi* (neo)patrimonialista e o subdesenvolvimento no Brasil, reiterando que subdesenvolvimento na concepção de Celso Furtado refere-se justamente a uma diferença assimétrica de direitos e deveres cristalizados na estrutura social, isto é, uma sociedade cindida, estruturalmente desigual, não significando que o que há de modernidade está separado do que há de atrasado, mas que ambos estão combinados, ambos estão mutuamente se configurando. Dessa maneira, resulta-se numa economia com insuficiência estrutural, sem dinâmica econômica e sustentabilidade, numa sociedade dual e assim incongruente, com dificuldade de legitimação política, convertendo-se em profundas diferenças de interesses e enorme passivo social, se constituindo numa forte limitação à construção de uma sociedade moderna, com justiça social e democracia.

Realizada a definição e exposição do que consiste o patrimonialismo no Brasil, e, partindo do entendimento que o padrão que caracteriza o (neo)patrimonialismo obstruí o desenvolvimento, a democracia e, consequentemente, o bem-estar. Cabe agora apresentar os caminhos para romper com esse padrão escuso de poder. São preconizados caminhos distintos, que correspondem a dois campos de interpretação que conformaram agendas distintas de reforma do Estado brasileiro, a saber, um caminho liberal e um caminho republicano.[58]

[58] Vale ressaltar que o liberalismo e o republicanismo constituem linguagens em disputa no campo da Ciência Política, e nesse sentido, o que também diz respeito ao legado do pensamento de Raymundo Faoro.

A resposta liberal ao problema do (neo)patrimonialismo denuncia a opressão histórica do Estado brasileiro frente à sociedade civil, apostando na valorização das virtudes do mercado e num projeto de minimização do aparato estatal. Associa-se, portanto, (neo)patrimonialismo a Estado. Dessa forma, segundo essa tradição, o (neo)patrimonialismo, e seu derivado, a corrupção, resultam de uma deficiência das instituições estatais e de desvios de caráter moral praticados por burocratas e políticos.

Como ressalta Juarez Guimarães (2011), os pressupostos liberais, para tratar o patrimonialismo e a corrupção, operam frequentemente com a dicotomia entre Estado e sociedade civil, de modo que o Estado é tido como uma entidade mais corruptível que a sociedade civil.[59] Isso porque no liberalismo a sociedade civil e o mercado são concebidos como o *lócus* do progresso, da liberdade e da eficiência. Dessa forma, mais Estado significa mais corrupção, assim, sua solução aponta para a premência de privatizar e desregulamentar o Estado e suas ações, reduzindo assim a esfera de atuação e a responsabilidade do Estado.

Um defensor da solução liberal de grande relevância intelectual é Fernando Henrique Cardoso. Para Cardoso (1975), a herança patrimonial continua sendo central, já que os processos de modernização não foram capazes de romper com elementos escusos tradicionais dessa linguagem política (*modus* político). O que segundo ele foi corroborado tanto pelo caráter anômalo de nosso liberalismo, muito distante da democracia e dos autênticos ideais liberais, quanto pelas desigualdades sociais que caracterizam nossa sociedade.

Cardoso (2013) em sua obra mais recente, em crítica a tradição estatista, trabalha a ideia de neopatrimonialismo. Assim, estabelecendo um binômio que opõe Estado e burocracia *versus* sociedade civil, classes e mercado, ele reconhece a persistência do patrimonialismo na Nova República, de modo que, valendo-se de novas formas de legitimação, o patrimonialismo modernizou-se como forma de manter a dominação do patronato político sobre a sociedade civil.[60]

---

[59] Coadunando com o que defende Bignotto (2011), esse tipo de abordagem, acaba por enfatizar de forma excessiva a corrupção como um mal do Estado, deixando de considerar a sua relação com a sociedade civil e com o mercado. Acerca disso ver: Filgueiras (2009), Guimarães (2011) e Pinto (2011).

[60] Acerca dessa persistência e mutação do patrimonialismo diz o autor: "Talvez os "ditadores sociais" possam ser substituídos por presidentes eleitos e liames corporativos não se limitem aos estamentos estatais, senão que entrosam setores da sociedade civil, como sindicatos e blocos de empresas, no condomínio patrimonial de poder (funcionando como "anéis burocráticos"). Conforme se venha a dar o entrosamento entre sociedade civil e Estado, a crítica de Faoro à falta de garantias do Estado patrimonial aos direitos subjetivos dos trabalhadores e dos pobres em geral perde força como argumento para mostrar os males causados pelo patrimonialismo às racionalidades das decisões. Talvez a capacidade do Estado patrimonial de assegurar tais direitos explique a adesão continuada de camadas diversas da sociedade, incluindo as desprivilegiadas, às formas contemporâneas de patrimonialismo, que mais do que "formas de dominação" são traços persistentes de antigas formas patrimonialistas combinadas às novas, podendo ser estas até mesmo de fundamento capitalista-burguês, ou, como se diz agora, empresarial." (CARDOSO, 2013, p. 259-260). Ele completa afirmando que: "A amalgama

Acerca da interpretação de Cardoso, José Murilo de Carvalho (2013) entende que

> Fernando Henrique julgava que o estamento, [...] ainda está presente entre nós, num conluio que sobreviveu, se não se reforçou, paralelamente ao avanço capitalista, englobando burocracia, empresas e sindicatos. Ele próprio, alias, já se referira ao fenômeno do patrimonialismo de hoje cunhando a expressão "anéis burocráticos". A consequência seria que esta mutação do patrimonialismo, acoplada a políticas populistas e coberta com o manto da esquerda, o torna popular e, portanto, o fortalece. (CARVALHO, 2013, p. 295).

Nesse sentido, para ele, fundamentalmente, o atraso brasileiro continua tendo relação direta com o universo institucional, de modo que o patrimonialismo, ou melhor, a sua expressão moderna, o neopatrimonialismo, seria o elemento central da causa desse atraso. Daí, coerente com sua posição liberal, Cardoso (2013) entende como neopatrimonialismo qualquer forma de intervenção do Estado. Portanto, o Estado em sua concepção deve cumprir somente a função de regulador e/ou estabilizador.[61] Isso porque, como já destacado, utilizando a gramática liberal, ele formula o problema democrático a partir da oposição entre sociedade civil e Estado, conjugando a ideia de democracia com mercado, entendendo a organização da sociedade civil não como um contrapoder, mas como um contrapeso as tendências de burocratização numa sociedade moderna complexa. Consequentemente, seu ideário corrobora um modelo no qual o Estado é diminuto. Desse modo, para ele, apenas reativando a sociedade civil e derruindo o patrimonialismo enraizado no Estado é que conseguiremos instituir uma ordem democrática, ordem essa, na qual os interesses existentes na sociedade possam ser livremente representados.

Sobretudo, é importante ressaltar, que somos críticos a "despatrimonialização" do Estado pela simples introdução intensiva do mercado como forma de "abrir" o Estado à sociedade civil, à livre iniciativa e ao mundo dos interesses. O que a nosso ver, quando muito, apenas tratará de uma parte do problema, uma vez que o problema da inclusão continua posto, já que o mercado, como já dito anteriormente, cria hierarquias e tende a reproduzir as desigualdades.

Nesse mesmo sentido, isto é, trabalhando criticamente em relação à tradição liberal na abordagem do patrimonialismo, a partir do referencial weberiano, Jessé de Souza (2010)

---

entre partidos governantes e máquina pública dispõe de instrumento de controle para cooptar tanto o setor empresarial (via crédito e concessões de vantagens várias) como os trabalhadores e as massas despossuídas (via benesses sindicais e transferências direta de renda)." (CARDOSO, 2013, p. 261).

[61] Cabe esclarecer que consideramos muito radical o entendimento de neopatrimonialismo de Cardoso, já que até mesmo a ideia de planejamento pode ser incluída dentro do quadro neopatrimonialista. Todavia, entendemos que há coerência entre o seu ideário liberal e sua definição e tratamento do neopatrimonialismo. A respeito ver: Fernando Henrique Cardoso (2013), **Um crítico do Estado: Raymundo Faoro**.

entende que trata-se de uma falsa oposição entre mercado e Estado, indagando a quem interessa a idealização do mercado e a demonização do Estado. Para ele, o potencial explicativo liberal é "tendencialmente" nulo, mas seu potencial ideológico e político são extremamente pujantes. Nesse sentido, Souza (2010) adverte acerca da ideologia liberal:

> Ela "simplifica" e "distorce" a realidade social de diversas maneiras e sempre em um único sentido: aquele que simplifica e "idealiza" o mercado e subjetiviza e "demoniza" o Estado. [...] O mercado cria riquezas com uma eficiência singular, mas produz, simultaneamente, desigualdades e injustiça social de todo tipo. (SOUZA, 2010).

Souza (2010) deixa claro que o Estado pode agir das mais diversas maneiras, podendo assim, possuir feições distintas, o que decorre da correlação de forças políticas que estejam no controle do poder de Estado. Dessa maneira, tal como Furtado, ele desloca o centro da questão da instituição-Estado, para quem exerce o poder. Dessa forma, crítico a solução liberal para o patrimonialismo, Souza (2010) conclui que essa "crítica radical" ao Estado "[...] dramatiza um conflito aparente e falso, aquele entre mercado e Estado, sob o preço de deixar a sombra todas as contradições de uma sociedade que naturaliza desigualdades sociais abissais e um cotidiano de carência e exclusão." (SOUZA, 2010).

De outro lado, a resposta republicana, que também reconhece uma hipertrofia estatal em detrimento da sociedade civil, ao invés de apostar numa solução antiestatista, defende a refundação do Estado com base numa concepção democrática de soberania popular, assentada numa ordem de direitos e garantias individuais universalizados, na separação dos poderes e no bem comum. Desse modo, a solução republicana para o patrimonialismo (neopatrimonialismo) propõe reorganizar a estrutura do poder político em detrimento do conteúdo privado do poder, repondo os fundamentos da vida pública, isto é, democratizando o Estado e a sociedade política, repondo no centro o interesse público. Essa tradição advoga uma valorização da cidadania ativa[62], na defesa de uma sociedade efetivamente democrática, propondo formas de democracia participativa com o intuito de aumentar o controle sobre o Estado, bem como o estabelecimento de uma ordem simétrica de direitos e deveres.

A resposta republicana está atrelada ao diagnóstico dessa tradição frente ao problema do patrimonialismo, que entende que o patrimonialismo só existe e se perpetua pela carência de participação da população, distanciando o Estado da soberania popular. Esse diagnóstico

[62] O republicanismo aqui referendado, em suma, consiste em uma tradição cujo ponto de partida é dado por uma concepção ativa de cidadania. Para essa tradição o engajamento ativo com os negócios públicos (coisa pública) é compreendido como uma manifestação superior de cidadania e como efetivo antídoto contra a degeneração da vida democrática.

comparece também em Simon Schwartzman (1988), que tomando o operador "patrimonialismo político", que se dá a partir de uma estreita relação entre o patrimonialismo – tido como uma característica estrutural – e a cooptação política – tomado como um elemento da esfera política[63] –, ele entende que esse padrão gestado pelo "patrimonialismo político" decorre de um "[...] sistema de participação política débil, dependente, controlado hierarquicamente, de cima para baixo." (SCHWARTZMAN, 1988, p. 37).[64] De mesmo modo, coadunando a resposta republicana ao problema do patrimonialismo, o remédio apontado por Schwartzman é que se realize a inclusão das pessoas e grupos sociais que encontram-se apartados da arena política, de modo que estes sejam ouvidos e passem a participar politicamente.

E a partir desses dois caminhos apresentados acima, nos parece claro que o pensamento de Celso Furtado coaduna com a solução republicana. Primeiro, porque compreendemos que esse autor possui um *ethos* republicano, já que ele é um desenvolvimentista que toma o princípio democrático como fundamento, vinculando a ideia de *demos* à identidade nacional e a igualdade social, bem como, a construção de simetria de direitos através do exercício da soberania popular.[65] Segundo, porque conforme o pensamento furtadiano, a superação do subdesenvolvimento passa pelas reformas estruturais, que consequentemente, não podem ser realizadas pelo mercado, necessitando, portanto, da ação do Estado – "[...] se um país acumulou tamanho atraso, como é o caso do Brasil, não pode sair dessa situação pelo mercado. Este não é suficiente, pois não fará as transformações estruturais necessárias. O mercado concentra renda e é preciso desconcentrar." (FURTADO, 2006, p. 16-17). Terceiro, pois a democracia concebida em Celso Furtado é compatível com o Estado interventor. Isso porque o Estado tem a função de promover o bem-estar social (FURTADO, 1962a, p. 75), bem como, pois, esse Estado intervém segundo a aspiração popular soberana, que através da participação e do exercício da cidadania toma decisões pautadas no interesse

[63] Partindo da relação entre patrimonialismo e cooptação política, analisa Schwartzman: "A cooptação política tende a predominar em contextos em que estruturas governamentais fortes e bem-estabelecidas antecedem historicamente os esforços de mobilização política de grupos sociais. Quando isto ocorre, posições governamentais são buscadas não tanto como recursos para a implementação de interesses de tipo econômico, mas como forma de mobilidade social e ocupacional *per se*. Isto significa que a administração pública é vista como um bem em si mesmo, e a organização governamental tem as características de um patrimônio a ser explorado, e não de uma estrutura funcional a ser acionada para a obtenção de fins heterônimos." (SCHWARTZMAN, 1988, p. 37-38).

[64] É importante ressaltar, que mesmo que se possa relacionar patrimonialismo e cooptação política, tal como faz Schwartzman, esse padrão cooptativo não é exclusivo de sistemas patrimonialistas.

[65] No nosso entendimento, isso tem relação direta como sua definição de "desenvolvimento", que para Furtado possui um caráter civilizatório. Isto é, desenvolvimento como homogeneização social, como construção de simetrias entre direitos e deveres, como aprofundamento dos fundamentos de uma democracia substantiva. O que coloca a esfera sociopolítica no centro da dinâmica da mudança, da transformação da realidade.

público. Nesse sentido, apartado de uma concepção procedimental de democracia, o Estado democrático no seu entendimento deve estar comprometido com a inclusão social, devendo assim, garantir as bases sociais que assegurem o exercício da cidadania. Dessa maneira, a formulação furtadiana rechaça a crítica liberal que associa intervenção estatal à redução das liberdades individuais.

E assim, comparece como um operador fundamental na obra de Celso Furtado, a defesa da necessidade de uma maior participação política dos setores populares, afirmando em **O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil** (1999a), que o ponto de partida de qualquer novo projeto alternativo de Nação terá que ser, "inevitavelmente", o aumento da participação e do poder do povo nos centros de decisão do país. Por sua lógica, a participação política popular é indispensável ao processo político, de maneira que a participação possibilita exigir ganhos para as classes trabalhadoras, ganhos esses que são potencializados com o desenvolvimento econômico, já que o autor compreende a distribuição de renda como uma forma de empoderamento social do cidadão, assim como uma das formas de homogeneização social – "A concentração da renda não é senão o verso da modernização dependente. Portanto, uma nova síntese cultural, que recolha a força criativa do povo, pressupõe o aprofundamento do processo de democratização e a redução da heterogeneidade social." (FURTADO, 2012, p. 40). Para ele, é através da participação e da representação política das massas – via sindicatos, opinião pública, voto, etc.– na luta contra os interesses patrimonialistas oligárquicos, que será construída a modernidade brasileira.

Assim, segundo Furtado, a superação do subdesenvolvimento, e não obstante, do (neo)patrimonialismo, dependerá da interação da sociedade civil com o Estado e das medidas tomadas nesse nível para distribuir melhor a renda e o poder dentro da sociedade. Para ele, é através da distribuição de renda em conjunção com mecanismos complementares à democracia representativa (espaços públicos de efetivação da democracia e atividades corporativas de defesa de interesses) que se caminharia para um aprofundamento da democratização institucional e da sociedade civil. Segundo ele, a relação entre sociedade civil e Estado é dialética: a sociedade civil é cada vez mais o agente, mas um agente que se modifica na medida em que as instituições estatais se modificam[66]. Logo, Furtado entende que os processos de aprofundamento da democracia são concomitantes e interdependentes: ao mesmo tempo em que o Estado se democratiza, a sociedade civil, no nível da qual se constitui e se renova, passa por um processo correspondente de democratização. Seu ideário aponta

[66] Lógica inerente a sua "teoria da mudança" – ver Furtado (1964).

que, para aprofundar a democracia, o papel da sociedade civil e, dentro dela, o desenvolvimento de um espaço público social de controle sociopolítico com caráter democrático são fundamentais, complementando os mecanismos da democracia representativa.

Nesse sentido, para Furtado, somente o recurso democrático, em seu marco legal, e a participação política permite mudar a orientação política nacional. Isso porque a democracia em sua dimensão participativa é para Furtado a ferramenta para desconstruir a tendência à proteção dos interesses privatistas, substituindo-a pelo interesse público, capaz de mudar a lógica, o processo e o foco do desenvolvimento.

> O debate sobre as opções do desenvolvimento no Brasil exigirá cada vez mais uma reflexão prévia [...], relacionando a lógica dos fins que a ordena, à lógica dos meios, que é a razão instrumental inerente à acumulação. [...] em uma sociedade democrática, na qual se amplia o horizonte de aspirações da cidadania, tornando-se mais complexo o processo de desenvolvimento, já não basta intensificar a acumulação; mais importante ainda é abrir espaço à participação e ativar a criatividade. (FURTADO, 2012, p. 77).

Portanto, em Furtado a legitimidade do Estado e, consequentemente, de suas políticas públicas, está baseada no princípio de que o desenvolvimento é um objetivo coletivo superior (civilizatório), ao qual, pelo critério da racionalidade do planejamento, deve tomar os princípios democráticos[67] nos assuntos públicos. Segundo ele, "Um sistema econômico nacional não é outra coisa senão a prevalência de critérios políticos que permitem superar a rigidez da lógica econômica na busca do bem-estar coletivo." (FURTADO, 1992, p. 30).

Nesse sentido, nos apoiando no referencial furtadiano, entendemos que a superação do subdesenvolvimento passa por uma reconfiguração do Estado no que diz respeito a sua relação com a sociedade civil, o que, por sua vez, está diretamente relacionado com o modelo de planejamento público que se efetiva no Brasil. Dessa maneira, visando a superação dos entraves do subdesenvolvimento, em toda sua complexidade, que comparece na obra de Celso Furtado a ideia de "planejamento democrático". Entretanto, antes de expor essa formulação furtadiana, é necessário apresentar, pontuar e discutir quais modelos de planejamento estatal e planejamento público foram adotados ao longo da história no Brasil. E a isso se destina o próximo capítulo.

[67] Dentre os quais destacaria os princípios: de que o poder e a responsabilidade cívica são exercidos por todos os cidadãos, diretamente ou através dos seus representantes livremente eleitos; e de que deve-se primar pela proteção da liberdade humana, na institucionalização da liberdade.

4 O PLANEJAMENTO PÚBLICO EM PERSPECTIVA HISTÓRICO-ANALÍTICA

4.1 Teoria do planejamento: tradições, correntes e campos na história do planejamento

Partindo do excelente trabalho de John Friedmann (2006), “Dois séculos de teoria do planejamento: uma visão geral”, que realiza uma ótima síntese das ideias e dos fundamentos do planejamento público realizado na Europa Ocidental e nos EUA, de modo sucinto, traçaremos uma reconstrução da trajetória do conceito de planejamento.

Segundo Friedmann (2006), a ideia de que o conhecimento da sociedade de forma cientificamente embasada pode de fato ser aplicado para torná-la melhor, surgiu no mundo moderno no final do século XVIII pelas mãos de Jeremy Bentham. Bentham defendeu que qualquer ideia válida tinha que ser prática, tratando assim com rigor matemático as consequências da ação, bem como tomando como bases para o julgamento ético, a avaliação e a escolha. Seu cálculo da dor e do prazer comparece como a cerne da avaliação e da escolha racional em busca de um fim proposto.

As ideias de Bentham repercutiram tanto na Inglaterra, como na França, dando como frutos duas correntes distintas no pensamento moderno: “[...] o liberalismo britânico enraizado na preocupação com o indivíduo e suas liberdades e o socialismo francês, que atribuiu papel decisivo ao Estado [...]” (FRIEDMANN, 2006, p. 70) e seus laços de solidariedade. A corrente inglesa teve por cabeça John Stuart Mill e a corrente Francesa primeiramente Saint-Simon e depois Auguste Comte.

Nesse sentido, para Friedmann (2006) Saint-Simon pode ser considerado como o pai do planejamento científico, pois a sua “fisiologia social”, tomada a partir da imagem do corpo social, compreendia que familiarizado com as leis “orgânicas” da sociedade, se poderia conscientemente estabelecer o curso futuro a partir de um plano abrangente, tendo assim, a capacidade de predizer os resultados futuros de ações presentes, permitindo que a sociedade controlasse seu destino. Essa concepção de Saint-Simon, que introduz o conceito de planejamento no âmbito público, criou ricas, extensas e diversificadas formulações nos mais diversos campos.

Acerca do conceito e da ideologia do planejamento, afirma Friedmann (2006):

> Extensas projeções desse conceito, tal como a fé numa meritocracia de elites científicas e técnicas (Tugwell, 1975a; 1975b), num conhecimento social objetivo (Popper, 1975), nas possibilidades de um processo direcionado de mudança da sociedade (Etzioni, 1968) e na definitiva harmonia das relações sociais afinadas com um consenso social em continua expansão, fazem-se presentes nos dias atuais (Habermas, 1979). A trajetória dessa ideia germinante obviamente não seria uma linha reta. Primeiro, tarefas diferentes pediam soluções diferentes, e estas eram dadas por novas disciplinas, à medida que se tornavam necessárias. Havia ainda

> conceitos antagônicos de Estado e, de fato, de personagens outros que não o Estado. Com o tempo, então, surgiu uma grande variedade de correntes de planejamento. Algumas se inclinavam para o lado técnico da equação – tomadas de decisões e formulação de alternativas –, outras eram mais inclinadas para o lado político e institucional. (FRIEDMANN, 2006, p. 72).

E nesse esforço de compreensão da vasta produção sobre o planejamento, tomando como elementos distintivos o lugar, a linguagem, os pontos de visão e as questões centrais a cada corrente, Friedmann (2006) propõe quatro grandes correntes de pensamento, a saber: a Análise de Políticas; a Aprendizagem Social; a Reforma Social e a Mobilização Social.

A corrente da Análise de Políticas, tida como a mais conservadora, inclui autores ligados a análise de sistemas, à economia neoclássica e suas vertentes na economia do bem-estar e na ciência política, incluindo ainda, a administração pública. Nesse sentido, sua linguagem tende a ser mais técnica, tendo por predominante a gramática da economia neoclássica, da estatística e da matemática, abarcando ainda a teoria dos jogos, simulação, pesquisa de avaliação, programação linear e não-linear, etc. Esse campo possui várias subdisciplinas especializadas, tais como a análise de sistemas (com ênfase no modelo matemático), a ciência política, a pesquisa operacional e as pesquisa de projeção de futuro.

Essa corrente tem como premissa que o uso das teorias e técnicas matemáticas apropriadas podem identificar e calcular como precisão as melhores soluções. Assim, o planejamento caracteriza-se como uma forma de tomada de decisão antecipada, um cognitivo que utiliza a razão técnica para explorar e avaliar possíveis linhas de ação. Desse modo, essa corrente e, sobretudo, o ramo da análise de sistemas, utilizam-se de modelos quantitativos, técnicas de otimização, modelos de prognóstico, dentre outros. Segundo Friedmann (2006), essa corrente e, em especial, a área da ciência política, são herdeiras de uma longa tradição intelectual, que tem origem na economia neoclássica, passando por ramos da economia do bem-estar e a teoria da escolha racional, examinando temas concretos de políticas públicas e realizando análises socioeconômicas. Nesse escopo incluem-se a análise de custos e benefícios, o orçamento base-zero, a rentabilidade e a avaliação de programas referentes à administração pública, assim como trabalhos sobre as condições para êxito e a relação entre planejamento e política. É importante ressaltar que nos trabalhos dessa corrente, em sua maioria estão pressentes os valores liberais, em especial, o individualismo como valor ordenador central, "[...] a supremacia do mercado na alocação dos recursos e o conservadorismo inerente do paradigma de equilíbrio." (FRIEDMANN, 2006, p. 101).

Já a corrente da Aprendizagem Social, tem como principal característica, atribuir uma especial relevância à ação. Essa corrente tem suas raízes no pragmatismo de John Dewey e

numa peculiar leitura do marxismo a partir das **Teses sobre Feuerbach** (1944) de Marx – que a nosso ver é equivocada. Para a corrente da Aprendizagem Social o conhecimento que deriva da experiência valida-se na prática, sendo assim, integrante da ação. O conhecimento para este campo do planejamento emerge de um processo dialético contínuo a partir da experimentação e de novos empreendimentos práticos. Há assim, a centralidade da experiência e do novo, num processo contínuo de ação e mudança que se dá por meio da experimentação social, da minuciosa observação dos resultados e da disposição de aprender com o esse processo. Dessa forma, atribui-se centralidade nos processos sociais, tomando os problemas na perspectiva de um agente comprometido com ação, pondo em relevo o papel de mediador entre grupos e interesses. Comparece então o conceito de "entorno social" como categoria para análise das situações de aprendizagem, e destaca-se a importância crucial do diálogo para a prática sociopolítica. Nesse sentido, comparece nesse campo o apelo às relações dialógicas, a tolerância as diferenças como valor normativo e a radical abertura à comunicação e à participação. Segundo Friedmann (2006), esse enfoque origina-se nos autores da administração científica como Taylor, Follett, Person, Mayo, dentre outros, consolidando-se com o surgimento do campo analítico do "desenvolvimento organizacional".

A corrente da Reforma Social, segundo Friedmann (2006), é que teve e tem maior relevância na teoria do planejamento, consolidando a concepção moderna de planejamento. Essa corrente abarca várias linhas e ramos, dentre elas: a teoria sociológica, a Escola Histórica Alemã, a Economia Institucional e o pragmatismo. Esse campo da teoria do planejamento possui claramente uma filosofia social preocupada com a relação entre as ideias e as instituições, partindo da premissa de que o grau de conhecimento de uma sociedade determina a forma de sua organização. A linguagem dessa corrente deriva primordialmente de três fontes, da macrossociologia, da economia institucional e da filosofia política, tendo como convicções políticas a defesa da democracia representativa, os direitos humanos e a justiça social. Assim, acredita-se que por meio de reformas adequadas, a relação entre capitalismo, Estado e sociedade podem ser aperfeiçoada. Nesse sentido, há a defesa de um forte papel do Estado, com uma importante ampliação das suas funções, possuindo segundo essa orientação, três áreas legítimas de intervenção do Estado: a promoção do crescimento (desenvolvimento), a manutenção do pleno emprego e a redistribuição de renda.

Essa corrente possui um vasto lastro intelectual, que começa com Saint-Simon e Comte no século XIX, passando por Friedrich List e a Escola Alemã, pelos autores da Escola de Pensamento Econômico Institucional com Thorstein Veblen, Wesley Clair Mitchell, Wassily Leontief, Simon Kuznets, John Kenneth Galbraith, etc., pelos grandes

macrosociólogos e economistas políticos do século XX, dentre eles Max Weber, Karl Mannheim, Rexford Tugwell, e ainda, Charles Lindblom, Amitai Etzioni e Hervey Perloff.[68]

De modo sintético, a corrente da Reforma Social entende o planejamento como a aplicação do conhecimento científico à coisa pública, isto é, nos assuntos públicos, preconizando uma forte presença do Estado nesse processo, que deve desempenhar o papel de condutor e/ou mediador desse processo. É notória a preocupação dos teóricos dessa corrente com a busca e elaboração de instrumentos para que o Estado possa dirigir a economia na busca do interesse público.[69] Friedmann (2006) destaca que essa corrente vem buscando o lugar adequado do planejamento na sociedade, bem como as possibilidades de institucionalização do planejamento, desenvolvendo modelos de racionalidade social e controles sociais para que o Estado possa viabilizar o cumprimento de seus planos atendendo o interesse público.[70]

A quarta e última corrente destacada por Friedmann (2006) é a da Mobilização Social. Trata-se de uma corrente altamente diversa, que resulta da interação do pensamento marxista, anarquista e utópico. Contrastando com as demais correntes supracitadas, "[...] o planejamento aparece como uma forma de política conduzida sem as mediações da ciência [...]" (FRIEDMANN, 2006, p. 105) – ou pelo menos não de forma explícita e central. Sua linguagem tem por base a ação coletiva direta, isto é, a linguagem da mobilização social advinda da longa corrente de movimentos sociais da esquerda – como exemplo cita-se a Comuna de Paris, a Revolução Francesa, etc. Assim, comparece nessa corrente linguagens distintas, tais como o comunitarismo utópico, o anarquismo, a luta de classes marxista e o neomarxismo dos movimentos sociais emancipatórios, que convergem entre si pela ideologia dos despossuídos, pela solidariedade social e a determinação em alterar o *status quo*. Nesse sentido, há a valorização do conflito, tido como necessário para transformar as relações de poder e, portanto, criar uma nova ordem.

A corrente da Mobilização Social caracteriza-se pela busca da transformação ou transcendência das relações de poder existentes na sociedade, possui assim, no centro, uma crítica radical de grande alcance às condições impostas pelo capitalismo em suas contradições

[68] Tomando os critérios normativos para o enquadramento das escolas e seus intelectuais, a nosso ver a experiência da Cepal nos países periféricos, bem como suas principais expressões intelectuais – dentre eles Raúl Prebisch e Celso Furtado – integrariam também a corrente da Reforma Social.

[69] Nesse aspecto incluem-se como instrumentos a análise do ciclo de negócios de Mitchell, a contabilidade social de Kusnets, a análise *input-output* de Leontief, os modelos de política econômica de Tinbergen, os modelos de economia urbana e regional de Perloff e a economia do desenvolvimento de Hirschman.

[70] Cabe ressaltar, que na nossa compreensão as experiências de planejamento que ocorreram dentro do regime democrático no Brasil, apesar de suas enormes distinções, podem ser consideradas como tendo por orientação a corrente da Reforma Social.

e injustiças. Possuindo, dessa maneira, um caráter menos economicista e, logo, mais comprometido com as demandas sociais e o bem-estar humano. Assim, para Friedmann (2006), comparecem nessa corrente os anarquistas, socialistas utópicos como Robert Owen e Charles Fourier, e ainda Karl Marx e Friedrich Engels no campo marxista, dentre outros.

A definição da corrente da Mobilização Social realizada por John Friedmann nos parece carecer uma unidade definidora no que refere-se ao seu critério normativo para enquadramento, sobretudo, no que tange à teoria do planejamento. Consideramos insuficiente o enquadramento, pois desconsidera as peculiaridades de cada posição, ideologia e características, não sendo suficientes, a nosso ver, os critérios de similitude, a saber: serem movimentos de esquerda e movimentos emancipatórios que visam alterar o *status quo*. Por exemplo, não comparece na obra de Friedmann aspectos que liguem o movimento anarquista à teoria do planejamento.

Entendemos que uma empreitada como essa, que tem como foco um objeto de temporalidade de longa duração e amplitude larga nos mais variados campos de pensamento, e que tem como finalidade realizar uma síntese totalizadora através do mapeamento do conceito de planejamento – um conceito interdisciplinar –, acaba por falhar em rigor analítico, realizando algumas reduções que são questionáveis. Todavia, não retira a importância e valor didático e elucidatório do trabalho de Friedmann.

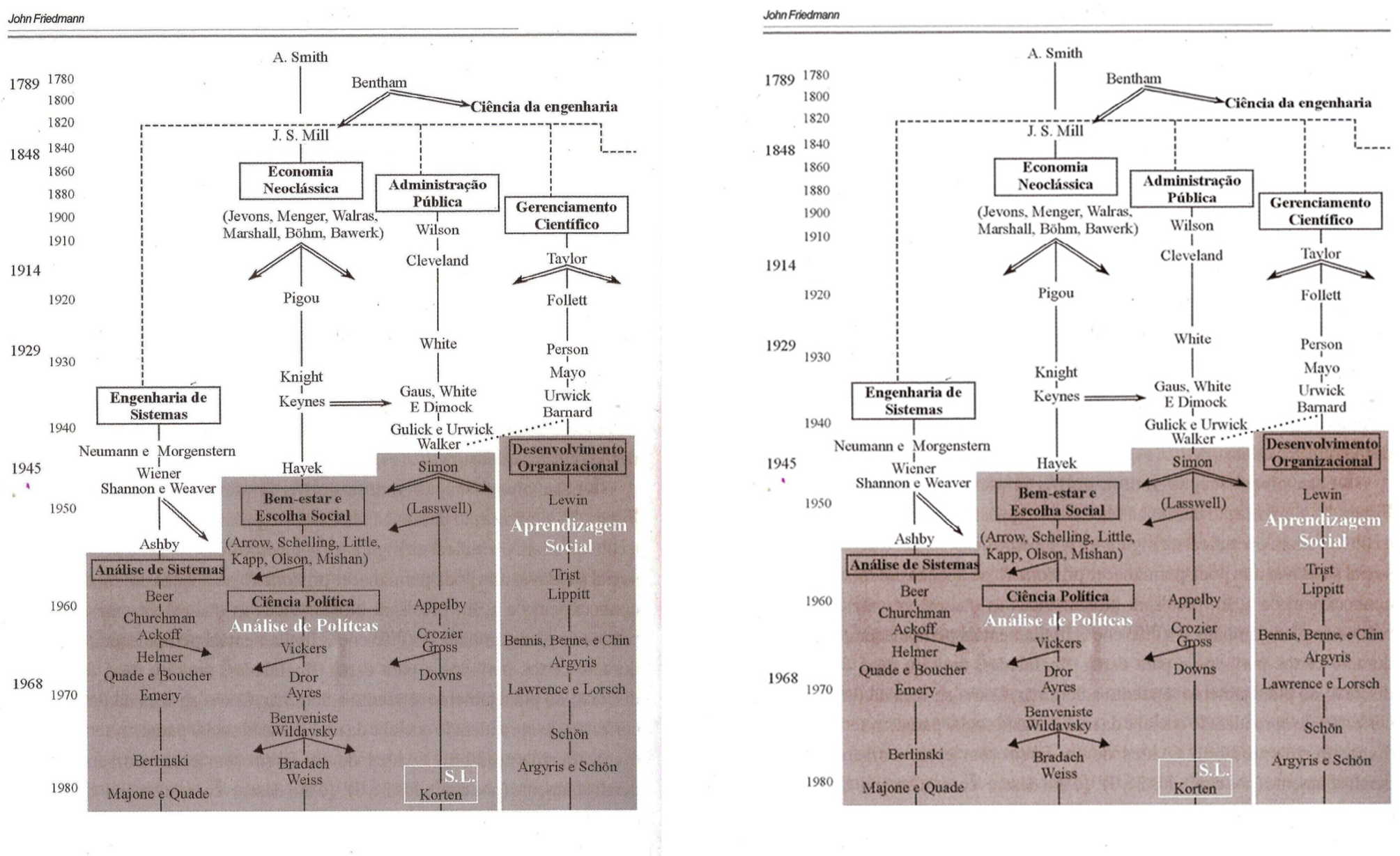
Outro problema é que o autor não considera todo um debate que ocorreu durante os anos 1920 e início dos anos 1930 em torno da planificação da Rússia Soviética[71], que construiu um sistema de planificação direta e centralizada como forma de gestão e de funcionamento da economia socialista – um "[...] sistema de planificação que nunca antes foi experimentado no mundo em nível do Estado." (MIKHAILOVA, 2012, p. 3). Nesse sentido, toda uma rica discussão sobre a metodologia de planificação, a construção de instrumentos de análise e previsão, consecução de objetivos, dentre outros, não é abordada por John Friedmann. Portanto, falta a esse importante estudo a valiosa e frutífera polêmica em torno da planificação estatal soviética[72], que envolveu, num primeiro momento, Nikolai Kondratiev, Evgueni Varga, León Trotsky, Ievguêni Preobrajenski, Nikolai Bukharin, Grigori Sokolnikov, dentre outros, e, posteriormente, a partir de meados da década de 1940, Michael Kalecki, Oskar Lange, Czeslaw Bobrowski e János Kornai, etc.

[71] A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) foi fundada em dezembro de 1922.

[72] Sobre essa importante experiência, ver: Annibal Villela (1964), **Os métodos de planejamento na URSS**, e Irina Mikhailova (2012; 2013) **Sistema planificado na União Soviética: lições históricas e visão atual** e **Da planificação socialista ao mercado capitalista: experiências da Rússia**.

Apesar das inconsistências apontadas acima, optamos por apresentar o quadro construído por Friedmann (2006), que mapeia o conceito de planejamento a partir dos autores e suas correntes na teoria do planejamento.

Figura 1 – Principais correntes da teoria do planejamento: cronologia, campos (áreas e escolas de pensamento) e intelectuais.



Fonte: (FRIEDMANN, 2006, p. 96-97 – adaptado pelo autor).

Exposto o quadro geral da teoria do planejamento, passaremos agora a uma reconstituição histórica do planejamento, primeiro nos países centrais e, depois, para nosso caso em específico, o Brasil.

O planejamento público como já dito acima, tem uma longa história, e nesse sentido tomaremos como ponto de partida a unificação da Alemanha em 1871, que relaciona-se diretamente com uma recusa ao liberalismo hegemônico à época, e a atuação mais ampla do Estado nas diversas esferas – economia, cultura, etc. – pelas mãos de Otto von Bismarck.

Em 1917 com a revolução marxista-leninista russa, na URSS os anos 1920 iniciam-se realizando a prática do planejamento governamental de forma mais sistemática, estabelecendo um planejamento global centralizado que afetava todas as decisões da sociedade e minimizava o papel do mercado, implementando planos de médio prazo (planos quinquenais). E dessa maneira, a partir da constituição das comissões de planejamento, formadas por técnicos especializados, passou-se a fixar a produção e, logo, o consumo, os objetivos para o país e sua sociedade, bem como, a mobilização dos recursos necessários para atingir esses objetivos. Essa prática visava alocar os recursos com a máxima eficiência possível. Como destaca Betty Lafer (1973), a adoção desse tipo de planejamento suscitou um intenso debate sobre as possibilidades de sucesso da intervenção e do planejamento pelo Estado, e, ainda, sobre o tema da burocratização, dos quais participaram Barone, Von Mises, Hayek, Taylor, Lange, Dobb, Sweezy, dentre outros.

O modelo soviético resultou num forte crescimento econômico a partir dos anos 1930, que através dos novos modelos econométricos, da técnica de matriz *input-output*, dentre outras, estabeleceram modelos racionais de política econômica que contribuíram para maximizar a alocação ótima dos recursos e ajudaram a minar a hegemonia da crença no automatismo de mercado e, consequentemente, a teoria do *laissez-faire*.

Com a crise de 1929, que devastou as economias dos principais países, criando desemprego, recessão e muita miséria, os pressupostos liberais tornaram-se inconsistentes. Nesse contexto, consolida-se uma contracorrente que surgiu defendendo a necessidade de uma maior intervenção do Estado, com grande relevância para a "Teoria Geral" e o "Keynesianismo" nos anos 1930. Esses fatores citados acima constituem as principais causas da crise ideológica e da ruptura com o paradigma liberal de livre mercado.

O uso de técnicas de planejamento, a partir do estabelecimento de corpos técnicos com esta finalidade, através da intervenção do Estado no enfrentamento da crise, garantiram o suporte empírico à gradativa aceitação da ação do Estado em diversas áreas da vida social. Destacam-se dentro desse escopo, o *New Deal* de Roosevelt, os planejamentos de guerra

alemão e americano, bem como, após a Segunda Guerra Mundial, o Plano Marshall (1946-1953) para a reconstrução da Europa com a adoção da prática do planejamento de médio prazo na maioria dos países centrais. Em especial, destaca-se pelo sucesso, o planejamento francês do início dos anos 1950 – o *commissariat au plan* e a elaboração do primeiro plano indicativo.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, as economias latino-americanas caracterizavam-se pelo atraso tecnológico e pela dependência de alguns poucos produtos primários de exportação, o que limitava as possibilidades de crescimento econômico da região. O uso da técnica do planejamento passava, então, a ser vista como o meio capaz de romper as barreiras de realidades complexas e adversas. Como destaca Jorge Leiva Lavalle (2011, p. 37), "Los sistemas de planificación surgen en este contexto, buscando incidir en el desarrollo económico y social de los países, dar mayor racionalidad y eficiencia a esta variada intervención del Estado e incluso, en algunos casos, contrarrestar las fallas propias de la acción estatal en la economía sin estar necesariamente ajenos a ellas."

O aumento do papel do Estado e sua intervenção nos países capitalistas centrais, bem como nos países latino-americanos a partir do Manifesto Latino-americano e a experiência da Cepal tiveram grande destaque nesse período. Os Estados passaram a prover serviços básicos como educação, saúde e infraestrutura, a proteger grupos vulneráveis pela assistência social, seguro desemprego, etc., e a promover o desenvolvimento através de práticas protecionistas, incentivos e financiamentos a setores estratégicos, dentre outros.

> A intervenção deste novo Estado [...] ocorria de duas formas principais. Por um lado, nos países desenvolvidos, destacou-se neste período o desenvolvimento do Estado do Bem-Estar (*Welfare State*), que representou uma expressiva expansão dos serviços sociais, com destaque para a educação, saúde e infraestrutura urbana. Por outro, principalmente nos países menos desenvolvidos, destacou-se a ação crescente do Estado no sentido de complementar o sistema produtivo, via: a) investimento direto em setores estratégicos para o desenvolvimento da economia, principalmente no que diz respeito ao fornecimento de insumos básicos e à constituição de infraestrutura; b) planejamento do desenvolvimento econômico, com a explicitação de metas setoriais a serem atingidas; e c) apoio financeiro a setores considerados estratégicos em dificuldade financeira. (ALÉM; GIAMBIAGI, 2000, p. 96-97).

É importante ressaltarmos aqui, por se constituir no foco desse trabalho, que a história do planejamento na América Latina e, especialmente, no Brasil, está associada aos inúmeros esforços teóricos e práticos de entender e superar o subdesenvolvimento. Assim, tem importância central a criação da Cepal em 1948, sendo que essa instituição constituiu-se numa importante escola de pensamento, contribuindo para o entendimento socioeconômico das realidades latino-americanas e propondo caminhos para transfigurar o quadro de

subdesenvolvimento. Nesse sentido, a Cepal fomentou a prática do planejamento governamental, desenvolveu técnicas de programação de investimentos, promoveu a difusão de ideias em prol da industrialização e capacitou a instrumentalização do planejamento em favor do desenvolvimento.

O planejamento público teve importante função técnica e maior êxito até o início dos anos 1970. A partir da década de 1970, com a redução do crescimento econômico, as sucessivas crises do petróleo, o crescimento das dívidas dos países, dentre outros, o planejamento acabou perdendo legitimidade. Esse movimento acabou sendo acentuado pelos governos conservadores e neoliberais de Reagan nos EUA e Thatcher na Inglaterra, que abriram caminho e encabeçaram a onda neoliberal.

A partir de meados da década de 1970, uma onda neoliberal varreu tanto os países capitalistas centrais quanto os países periféricos, de modo que as reformas mais radicais ocorreram nos países em desenvolvimento, sendo que na década de 1990 observamos programas de privatização extremados, a forte desregulação do mercado e a desestruturação das instituições voltadas para o planejamento. Todavia, a década de 1990 revelaria a fragilidade do pensamento neoliberal, o que recolocou a necessidade de reflexão sobre o papel do Estado e da redefinição de suas relações com o mercado e a sociedade civil. Nesse sentido, readquirem força em certos contextos democráticos, as propostas que enfatizam a necessidade de aumento e reforço dos papéis de regulação, de coordenação econômica do Estado e de planejamento público.

Todavia, antes de passarmos à apresentação e análise da proposta furtadiana de "planejamento democrático", faz-se necessário uma reconstituição, em perspectiva histórica, do planejamento público no Brasil.

4.2 As experiências de planejamento no Brasil

O Estado brasileiro vem empreendendo nas últimas oito décadas variadas tentativas de planejamento público governamental, o que resultou num importante acúmulo de experiência nessa matéria.

Utilizando-nos parcialmente da demarcação realizada por Paulo Roberto de Almeida (2004)[73], o planejamento governamental no Brasil pode ser divido em quatro fases: a primeira, a fase orçamentária, de elaboração e diagnóstico, bem como de estruturação das bases do Estado Nacional Varguista que compreendem os anos de 1930-1940; a segunda fase, divide-se em dois momentos, o período do nacional-desenvolvimentismo democrático que vai até o golpe de 1964, e o período do desenvolvimentismo burocrático-autoritário pós-64, que apesar das importantes distinções, os planos nacionais estiveram voltados para a industrialização e a consolidação da infraestrutura, estendendo-se até o ano de 1980; a terceira fase, teve como objetivo central a estabilização econômica, caracterizando-se pela desconstrução do planejamento e a paulatina adoção da ortodoxia neoliberal e, por fim, a partir dos anos 2000, a quarta fase, que realiza uma retomada do planejamento e, consequentemente, a sua restruturação. Passaremos agora a reconstituição das experiências de planejamento no Brasil.

O Brasil foi marcado até 1930 por uma longa fase caracterizada como primário exportadora, na qual o país esteve à mercê da instabilidade da demanda e dos preços dos produtos primários no mercado internacional. Nesse sentido, a economia até 1930 tinha por característica um setor primário exportador de um lado – núcleo dinâmico –, e um debilitado setor de subsistência por outro lado. Assim, escassas tentativas de planejamento público visando o desenvolvimento foram realizadas. Dentre as poucas tentativas, destaco as várias ações focadas no setor de transporte no final do século XIX, dentre elas: o Plano Moraes em 1869 visando a navegação no interior do Brasil; o Plano Queiroz de 1874, que constituía-se num esboço de um plano de transportes para o Império Brasileiro; o Plano Rebouças de 1874 que tratava da construção de ferrovias para ligar os portos ao interior do país; o Plano Bicalho de 1881 que visava a construção de uma rede geral de comunicações que articulasse ferrovias e a navegação fluvial (TEIXEIRA, 1997). Cabe destaque ainda, a tentativa de fomento à industrialização implementada por Rui Barbosa nos primeiros anos da República, que através da política de crédito abundante, permitiu aos bancos emitirem moeda para financiarem as

[73] Apesar de compreendermos que o quadro traçado por Almeida (2004) focaliza o aspecto central que norteava o planejamento com a finalidade de dar uma visão mais didática do tema, utilizamo-nos parcialmente dele, pois o autor desconsidera nessa demarcação aspectos importantes, desprezando a orientação política, o regime vigente, o caráter e natureza dos objetivos propostos, dentre outros. Tal como ocorre na sua definição do período desenvolvimentista, que não considera a distinção do período democrático do período ditatorial, isto é, o desenvolvimentismo-democrático pré-64, ao qual temos no centro a figura de Celso Furtado, e o desenvolvimentismo burocrático-autoritário pós-64, que teria por sua vez, Delfim Netto como principal articulador. Nesse mesmo sentido, na fase da estabilização econômica Almeida (2004) desconsidera a orientação em política econômica do final do período da Ditadura Civil-Militar em detrimento do período de transição democrática.

indústrias. Essa política teve um grande fracasso, resultando em numa forte especulação, produzindo uma elevada inflação, que obrigou o governo a adotar fortes medidas para ajustes das contas públicas e combate à inflação.[74]

O processo de planejamento no Brasil inicia-se de fato somente nos anos 1930, quando em decorrência da crise de 1929, o Estado Varguista passa a agir no fomento a industrialização voltada para a demanda interna, bem como na ampliação da infraestrutura econômica, fortalecendo o mercado interno e criando uma nova dinâmica produtiva no Brasil. A industrialização tornou-se o principal objetivo de longo prazo que pautou o planejamento, que caracterizou-se pela forte presença do Estado. Este Estado atuou em três níveis: primeiro, com a criação de um grande número de órgão formuladores de políticas públicas; segundo, com a expansão da macroestrutura da administração estatal direta; e, terceiro, pela expansão empresarial do Estado, isto é, a criação de empresas públicas e de sociedades de economia mista.

4.2.1 Os primeiros planos e estudos no Brasil

Os primeiros esboços de planejamento governamental surgem no final dos anos 1930 com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e a elaboração do "Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional – 1939-1943". O "Plano Especial" tratava-se apenas de uma lista de despesas de capital, que careceu de um arranjo especial para sua implementação. Em 1943, o DASP elabora o segundo plano quinquenal, o "Plano de Obras e Equipamento – POE" com o intuito de ser implementado entre 1944-1948. O POE consistiu basicamente numa revisão e atualização do "Plano Especial" e da lista de obras e investimentos em infraestrutura. O plano SALTE (saúde, alimentação, transporte e energia) constituiu-se no terceiro plano estatal, todavia, mesmo sendo aprovado pelo congresso em 1950 para vigorar até 1954, acabou sendo abandonado. O plano SALTE era uma tentativa de coordenar os gastos públicos mediante um programa plurianual de investimentos, não se constituindo num plano global de desenvolvimento. Segundo Celso Lafer (1973), esses três primeiros planos configuram-se mais como um esforço de racionalização do processo orçamentário do que verdadeiras experiências de planejamento.

[74] Celso Furtado (1987, p. 1972) avalia que essa política de ajuste foi a primeira vez no Brasil que houve a adoção de "[...] um conjunto de medidas econômico-financeiras coordenadas e visando a um objetivo definido [...]".

Entre a década de 1940 e meados da década de 1950, foram realizados os primeiros diagnósticos sobre a economia, expondo os principais gargalos e entraves para o desenvolvimento brasileiro. Em 1941, a Missão Taub elaborou um esboço de um plano de investimentos. A Missão Cooke (1942-1943) realizou um diagnóstico global e apontou os principais pontos de estrangulamento que restringiam o crescimento industrial, com o destaque para a falta de uma infraestrutura de transportes e de energia. O Relatório Simonsen (1944-1945) teve um resultado parecido, apontando pontos de estrangulamentos no mesmo sentido. Em 1949, a Missão Abbink apresentou seu relatório, indicando os principais problemas da economia, recomendando medidas ortodoxas de ajuste fiscal e financeiro, bem como, de forma contraditória, sugeria ações desenvolvimentistas tais como a participação do Estado e do capital estrangeiro no fomento de políticas industrializantes. A missão não chegou a detalhar projetos para investimento e não calculou os custos dos mesmos (ALMEIDA, 2004).

Os estudos formulados na década de 1940 serviram de base para os trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953), que teve por objetivo elaborar projetos que seriam financiados com recursos externos com contrapartidas de recursos nacionais. Um importante fruto do estudo da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos foi a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que foi um importante financiador de vários projetos realizados posteriormente no Brasil (MALAN, 1977).

4.2.2 O Plano de Metas

O primeiro plano nacional estratégico foi o Plano de Metas elaborado no governo Juscelino Kubitschek (1956-1960). Esse plano empregou, de maneira integrada, os conceitos de pontos de estrangulamento interno e externo, interdependência dos diversos setores e a tendência da demanda e da oferta de cada setor (LAFER, 1973).

Para Celso Lafer (1973), o planejamento colocou-se como uma solução viável às transformações sociopolíticas que estava passando o país, constituindo-se numa mudança nos rumos das relações entre o Estado e a sociedade, de modo que nesse período, o planejamento constituiu-se num importante vetor de legitimidade – pela busca de um destino comum para a nação (de acordo com ideologia nacional-desenvolvimentista). Segundo Lafer (1973), toda nação

> [...] define quais os fatos e os valores considerados relevantes para sua organização, e as decisões resultam desses fatos e valores, erigidos em premissas que fixam os limites reais da racionalidade, num determinado contexto organizacional. Entretanto, esses limites não são estáticos ou permanentes. Uma organização é um sistema aberto e, quando não consegue, com base em suas premissas, solucionar os problemas, surge uma situação dilemática que provoca uma reformulação das premissas através da inserção de novos fatos e valores. A administração pública de um país é um sistema aberto para o sistema político como um todo; a administração púbica brasileira, no período em estudo, à medida que se viu forçada a enfrentar o problema da expansão das oportunidades de emprego, colocado pela ampliação da participação política, enfrentou uma situação dilemática que exigia novas premissas. Se essas observações são corretas, pode-se, então, chegar a uma primeira conclusão: **a ampliação da participação política provocou um dilema que não se resolvia no contexto das premissas existentes e a solução aventada para enfrentar esse dilema foi o planejamento: a decisão de planejar, portanto, resultou da percepção da dinâmica do sistema político**. (LAFER, 1973, p. 33-34 – grifos do autor).

Segundo Almeida (2004), o Plano de Metas compreendia um conjunto de 31 metas – incluindo a construção de Brasília – em cinco setores: energia; transportes; indústria de bases; alimentação; e educação. Todavia, a prioridade foi dada aos setores de energia e transporte, que haviam sido apontados pelos diagnósticos anteriores como os principais gargalos ao desenvolvimento – leia-se expansão da indústria.[75]

O Plano de Metas representa o auge do processo de substituição de importações no Brasil, que teve por base os estudos realizados pelo Grupo Misto BNDE-Cepal, que indicaram uma considerável demanda reprimida de bens de consumo durável. Para as formulações de políticas na implementação do Plano de Metas, foram criados nos setores destacados acima, grupos executivos que também contavam com representantes do setor privado. Esse modelo teve o Estado como principal promotor do desenvolvimento, no entanto, constituiu-se um tripé que abarcava empresas estatais, capital privado multinacional e capital privado nacional – este último como um sócio menor dessa empreitada.

Segundo a conclusão de Celso Lafer (1973), o Plano de Metas, no que refere-se à técnica do planejamento, teve muito sucesso na sua formulação e implementação, já que seus resultados ultrapassaram as expectativas. Os dados desse período corroboram a análise de Lafer (1973): o PIB cresceu entre 1956-1960 a taxa média anual de 8,1%; a construção de rodovias superou a meta em 15% (14.970 km) e a pavimentação em 7% (6.202 km); a capacidade estalada na produção de energia elétrica cresceu 4,8 milhões de kw (94,4% da meta); a produção de veículos atingiu 321,2 mil unidades (92,3% da meta); elevou-se a

[75] De acordo com Paulo Roberto de Almeida (2006), os setores de transporte e energia abarcaram 73% dos recursos previstos, a indústria de base (que aqui incluía também a indústria automobilística) recebeu 20,4% dos recursos e ainda vários incentivos estatais, a agricultura recebeu 3,2% e a educação 3,4% dos recursos investidos.

produção de cimento (87,3% da meta), de aço (99% da meta) e petróleo (75% da meta); mesmo os pontos que ficaram abaixo da meta estabelecida constituíram-se em importantes avanços no âmbito nacional, tais como a produção de trigo e da construção de ferrovias (ambas com 55% da meta) (LAFER, 1973; ALMEIDA, 2004).

O plano de Metas também tinha a preocupação com o desenvolvimento das regiões mais pobres e o interior do país. Nesse sentido, a construção de Brasília e os novos corredores de transportes constituíram-se em instrumentos para interiorizar, irradiar e descentralizar o desenvolvimento. Do mesmo modo, a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1959, a partir do relatório "Uma política de desenvolvimento para o nordeste" do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN)[76], que foi encabeçado por Celso Furtado, constitui-se como marco da estratégia de desenvolvimento e planejamento regional no Brasil.

A SUDENE foi uma forma de intervenção do Estado no Nordeste, com o objetivo de promover e coordenar o desenvolvimento da região. Sua instituição envolveu uma redefinição do espaço que seria compreendido como Nordeste e passaria a ser objeto da ação governamental, a saber: os estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e parte de Minas Gerais – o que equivalia em conjunto à época, a 18,4% do território nacional.

Segundo José Roberto Mendonça de Barros (1973), a criação da SUDENE resultou da percepção de que mesmo com o processo de industrialização, crescia a diferença entre o Nordeste e o Centro-Sul do Brasil, tornando-se necessário haver uma intervenção direta na região guiada pelo planejamento, entendido como único caminho para o desenvolvimento.

No esforço de criação da SUDENE estiveram presentes empresários industriais, políticos interessados no desenvolvimento industrial da região, representantes de forças populares e de esquerda – como Francisco Julião e Zezé da Galiléia, das Ligas Camponesas –, além de membros da Igreja envolvidos em ações de combate à pobreza – como Dom Eugênio Sales e Dom Helder Câmara. Celso Furtado e sua equipe conseguiram unir forças para tentar

[76] O GTDN foi criado em 1958 para propor uma estratégia definitiva para o enfrentamento e solução do problema da seca no Nordeste. Como destaca Lúcia Lippi Oliveira (2002), a causa imediata da criação da SUDENE foi a intensa seca ocorrida em 1958, que intensificou a fome, o desemprego rural e o êxodo da população. Esse episódio veio acompanhado por uma série de denúncias que revelaram o escândalo da "indústria da seca" por parte das oligarquias regionais: corrupção na administração da ajuda dada pelo governo federal através das frentes de trabalho; existência de trabalhadores fantasmas; construção de açudes nas fazendas dos "coronéis", etc. Com isso, "[...] denunciava-se que o latifúndio e seus coronéis – a oligarquia agrária nordestina – tinham capturado o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), criado em 1945, da mesma forma como anteriormente tinham dominado a Inspetoria de Obras Contra as Secas, de 1909." (OLIVEIRA, 2002).

reverter o quadro então vigente, num embate contra aqueles que defendiam o latifúndio, que haviam cooptado o DNOCS e, consequentemente, foram contra a criação da SUDENE (ARAÚJO, 1995).

Visando romper com o que foi denominado por Furtado como "*approach* hidráulico", caracterizando o assistencialismo e as obras emergenciais contra as secas que prevaleciam desde o século XIX, de caráter estritamente paliativo, desenvolveu-se uma série de ações que não restringiam-se apenas à oferta de água. Desse modo, estabeleceu-se um conjunto amplo de ações que buscavam o desenvolvimento econômico e a melhoria das condições de vida da população da região como um todo, tornando assim, a região menos dependente das variações de precipitação pluviométrica.

Nesse sentido, previa-se uma política de reformas estruturais e de estímulo às atividades compatíveis com as especificidades da região. A SUDENE visava então: conhecer melhor o ecossistema da caatinga; introduzir técnicas de correção de solo para tornar as terras mais férteis; expandir a irrigação; promover uma abertura de fronteira agrícola nas terras úmidas do Maranhão; reconfigurar o espaço agrícola de modo que as zonas úmidas do Nordeste também fossem aproveitadas para o cultivo de alimentos; fomentar o setor de serviços nas áreas urbanas; e industrializar a região para aumentar a renda *per capita* e empregar as pessoas desempregadas e subocupadas nos centros urbanos. Portanto, cabia a SUDENE identificar e selecionar projetos, fixar capitais, ampliar o crédito, criar economias externas, implantar um sistema de incentivos, formar pessoal, realizar pesquisas e apoiar as reformas estruturais. Tratava-se de um ambicioso projeto de planejamento regional que congregava o urbano e o agrário, a indústria e campo na superação do subdesenvolvimento – que no Nordeste apresentava a sua face mais nefasta.

Contudo, essa experiência foi interrompida pelo golpe civil-militar, de modo que a partir de 1964 a SUDENE foi incorporada ao novo Ministério do Interior, e assim, sua autonomia, seus recursos e objetivos foram enfraquecidos e deturpados.[77]

Retomando a análise do Plano de Metas, apesar do seu sucesso, um exame mais detido do mesmo revela três importantes pontos de crítica, pontos estes que relacionam-se com a piora de alguns indicadores macroeconômicos, como inflação, dívida externa, desequilíbrio na balança de pagamentos e crescimento do déficit público. A primeira crítica refere-se às formas de financiamento do Plano de Metas, bem como o reduzido limite da capacidade fiscal do país, que implicaram negativamente sobre os preços, de modo que a inflação subiu de

[77] A SUDENE foi fechada em maio de 2001 pelo governo Fernando Henrique Cardoso, a partir de denúncias de que o órgão estava contribuindo para práticas clientelistas.

16,7% (média do entre 1950-1955) para 25,2% no período 1956-1960, chegando a 30,5% em 1960 (PALUDO; PROCOPIUCK, 2011). A segunda crítica reside na contradição da industrialização voltada para o mercado interno, mas financiada e controlada pelo capital estrangeiro, contradição agravada, sobretudo, pela reduzida geração de divisas para o país. Durante o período expansionista (os primeiros anos do Plano) os investimentos diretos das multinacionais compensaram a pequena pauta de exportações – ainda baseada em produtos primários, com o destaque nesse período para o café. Entretanto, a com a redução desses investimentos, somados ao aumento da pressão pela importação de bens intermediários e bens de capital para atender à indústria instalada, houve um forte desequilíbrio na balança de pagamentos. O terceiro ponto de crítica diz respeito ao perfil da indústria que aqui foi instalada. Apesar do setor de bens de capital haver tido uma razoável performance, o grosso do crescimento esteve ligado ao setor produtor de bens de consumo duráveis. No entanto, a indústria de bens de consumo duráveis gera poucos empregos e estava voltada para um reduzida parcela da população brasileira – a classe de alta renda. Esses três fatores contribuíram para que o ciclo fosse menos duradouro e com pequena sustentabilidade (ALMEIDA, 2004).

4.2.3 O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social foi elaborado diante de um quadro de crise que se instalou no início dos anos 1960 – com redução do crescimento, aumento da inflação, desequilíbrio nas contas públicas, aumento da dívida externa e a redução dos investimentos multinacionais diretos, dentre outros. Em um momento no qual o país preparava-se para o plebiscito que acabaria com experiência parlamentarista iniciada em 1961, revelando um cenário político efervescente, com indefinição sobre o modelo de governo, tensão militar, polarização acerca das reformas de base e crescentes reivindicações sociais.

Nesse sentido, apesar de possuir em seu escopo diretivas para a continuação do projeto desenvolvimentista anterior e, igualmente, contendo metas sociais a serem atingidas, o Plano Trienal (1963-1965) caracterizou-se essencialmente numa tentativa de estabilização. Elaborado em seis meses pela equipe liderada pelo então Ministro Extraordinário para Assuntos do Desenvolvimento Econômico, Celso Furtado, o Plano Trienal, a partir de um rico

diagnóstico multidisciplinar do quadro problemático do Brasil[78], tinha como objetivo, em curto prazo, retomar o crescimento, controlar progressivamente a inflação, reduzir a rápida deterioração das contas públicas, promover distribuição de renda, diminuir as desigualdades regionais, reestruturar a dívida externa e impulsionar as reformas de base (BRASIL, 1962). Como bem destaca Rosa Freire d'Aguiar Furtado (2011), tratava-se de um plano ousado e de grande abrangência, que apontava a necessidade de reformas profundas – as reformas de bases – para a superação dos problemas estruturais vigentes.

As primeiras medidas do plano não tiveram êxito, o PIB recuou de 6,6% em 1962, para 0,6% em 1963, bem como a inflação atingiu no mesmo ano 83%. Dessa forma, o conturbado governo de João Goulart não teve força política para implementar de fato o Plano Trienal, sendo derrubado pelo Golpe Civil-Militar em 1964.[79] Apesar de seu insucesso e não totalidade na implementação, Roberto Macedo (1973) entende que o Plano Trienal constituiu-se num valioso legado a prática do planejamento no Brasil. Segundo ele,

> [...] vale lembrar as limitadas perspectivas para o planejamento que o próprio Plano Trienal sabia existentes e que já foram referidas anteriormente: procurava-se mais uma hierarquização de problemas, um esforço de transição e um maior conhecimento da realidade criando-se, assim, pré-condições para uma ação de planejamento mais profícua no futuro. Justamente neste aspecto estão as maiores contribuições do Plano Trienal, pois não se pode negar que a sua experiência foi valiosa. Quando se compara o Plano Trienal com o atual Programa Estratégico de Governo 1968-1970, não se pode negar que o planejamento já avançou alguns passos, sendo muito maior o conhecimento que se tem da economia brasileira e da utilização dos instrumentos de política econômica. Do maior conhecimento da realidade brasileira, uma parte deve ser creditada ao esforço do Plano Trienal em ordenar os problemas, aos debates que suscitou e pelas pesquisas então realizadas ou a que deu origem posteriormente. Também no manuseio dos instrumentos de política econômica a experiência obtida na fase em que se tentou a aplicação do Plano muito contribuiu para o conhecimento de seus efeitos e de suas limitações, permitindo, assim, o seu aprimoramento. (MACEDO, 1973, p. 67-68).

Com o Golpe Civil-Militar de 1964, interrompe-se o planejamento público que entre 1946 e 1964 se deu dentro do regime democrático, a partir de então, passa-se a desenvolver um modelo burocrático-autoritário de planejamento estatal. Castra-se uma experiência de planejamento que vinha apresentando importantes avanços para o país, bem como possuía potencial para tornar-se de fato democrático. Isso porque, os dois últimos planos – Plano de

[78] O Plano Trienal continha, além de um diagnóstico macroeconômico, dados sistematizados sobre saúde, educação, transportes, recursos minerais, energia, petróleo, agricultura, indústria e vários outros setores da vida nacional, constituindo-se numa valiosa fonte de informações sobre a sociedade brasileira na década de 1960 (BRASIL, 1962).

[79] É relevante ressaltar que sob o contexto apresentado, Celso Furtado conseguiu prever o golpe – tal como outros trabalhos à época. Nesse sentido, Furtado buscou participar intensamente do debate político nos anos 1960, visando construir uma saída reformista-democrática. Ver: Celso Furtado (1962a), **A Pré-Revolução Brasileira**.

Metas e Plano Trienal – tiveram aprovação no Congresso, possuíram forte publicização e em função disso uma expressiva legitimação da opinião pública, possuindo assim, ainda que não da maneira ideal, pelo menos dois princípios democráticos como horizonte: representação e legitimidade. No que refere-se aos avanços materiais, toda uma infraestrutura, com forte avanço industrializante, gerou uma intensa transformação global da sociedade e do mercado brasileiro à época. Assim, se nem todas as transformações decorreram da introdução do planejamento, pode-se dizer com certeza que a adoção do planejamento trouxe um maior conhecimento da realidade brasileira, assim como as transformações foram intensificadas, dinamizadas e exponencialmente potencializadas pelo planejamento.

4.2.4 A experiência de planejamento estatal do governo militar

4.2.4.1 O Programa de Ação Econômica de Governo (PAEG)

Com o advento do Golpe de 1964, a partir do diagnóstico do Plano Trienal rapidamente é desenvolvido o Programa de Ação Econômica de Governo (PAEG) para o período 1964-1967. O PAEG teve como objetivo principal o combate a inflação, caracterizando-se pela ortodoxia econômica de controle da moeda, contenção de crédito e redução dos gastos públicos. Essa política resultou num baixo crescimento até 1967.

O PAEG realizou importantes reformas na organização econômica e administrativa do Estado, a saber: a reforma bancária, com a criação do Banco Central, para executar a política monetária, bancária e creditícia, a partir da normatização do Conselho Monetário Nacional; a organização do Sistema Financeiro Nacional e a criação do Sistema Financeiro da Habitação; a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural e do Sistema de Crédito ao Consumidor; a reforma tributária e fiscal, que simplificou e racionalizou o sistema tributário, gerando um aumento da arrecadação para União; a reforma administrativa com o decreto-lei 200/67, que deu agilidade e flexibilidade as ações econômicas estatais com o recurso da administração indireta, especialmente, no que dizia respeito às empresas estatais e de capital misto; a reforma monetária, que através da criação de uma nova moeda, o Cruzeiro Novo em 1967, instituiu a correção monetária por meio das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN); e, a reforma cambial, que através da política cambial de equilíbrio, buscava o estímulo as exportações e a atração de investimentos estrangeiros.

As reformas econômicas supracitadas acima não tiveram resultado imediato, mas estabeleceram uma base para a retomada do crescimento econômico. Por outro lado, o combate a inflação pode ser considerado como positivo, já que a inflação passou de 92,1% em

1964 para 25% em 1967. Esse sucesso no combate a inflação deve-se para Celso Martone (1973), à mudança de mentalidade do governo em relação ao problema inflacionário, que encarado seriamente, foi objeto de uma ação coordenada e incisiva do governo. Todavia, segundo esse mesmo autor, faltava ao PAEG uma visão de longo prazo, de modo que a ortodoxia pragmática do PAEG resultou em fortes custos sociais e recessão econômica (MARTONE, 1973). E em função da falta de um planejamento de médio e longo prazo, o PAEG prolongou desnecessariamente a crise de 1962-1963 ao manter o diagnóstico da inflação como sendo de demanda – algo estranho para uma economia estagnada (ALMEIDA, 2004).

4.2.4.2 Adoção, sistematização e aparelhamento de um sistema de planejamento estatal: a metodologia de planejamento no centro

Em 1967, a partir da gestão de Antônio Delfim Netto no comando da política econômica no governo Costa e Silva, o desenvolvimentismo burocrático-autoritário é colocado em prática. Opondo-se ao diagnóstico sobre a inflação formulado pelo PAEG, há a promoção de uma política creditícia e monetária expansionista, reduzem-se os juros, amplia-se os investimentos e o crédito – com financiamento habitacional, crédito ao consumo, crédito rural, dentre outros. Trata-se do início do denominado "milagre econômico" que vai de 1967 à 1973 e da "ilha de prosperidade em um mundo de crise" de 1974 à 1980.

O sucesso no alcance das metas estipuladas, segundo Paulo Roberto de Almeida (2004), deveu-se à capacidade ociosa herdada do Plano de Metas, do diagnóstico e indicações do Plano Trienal e, sobretudo, das reformas implementadas pelo PAEG – organização do sistema financeiro, estabilização da moeda, recuperação da capacidade fiscal do Estado e equacionamento da dívida externa.

Há assim, nesse período, a retomada do planejamento do crescimento econômico adotando a perspectiva de longo e médio prazo respectivamente. Ainda no governo Castelo Branco, fundamentado numa série de estudos setoriais e sob um modelo macroeconômico global, a longo prazo é elaborado o Plano Decenal de Desenvolvimento visando o período de 1967-1976. A médio prazo é elaborado o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), visando o período de 1968-1970, que previa uma política de crescimento acelerado e autossustentado através da política de substituição de importações. Foram estabelecidas metas e investimentos que abrangiam as áreas da agricultura, indústria, energia, transporte, telecomunicação, habitação, saúde e saneamento. Destacam-se ainda, os incentivos as

exportações com crédito subsidiado, o "crédito prêmio IPI", isenção de tributos fiscais e outros incentivos que integraram o Programa de Benefícios Fiscais as Exportações, bem como a política de minidesvalorizações cambiais. O PED trouxe a elaboração do primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI) para o período 1968-1971, que trazia a programação de dispêndios de responsabilidade do governo federal, tendo a finalidade de orientar o orçamento anual das despesas com os investimentos, as inversões financeiras e transferências de capital (ALMEIDA, 2004).

Na análise de Denysard Alves e João Sayad (1973), o PED definiu elementos, áreas e critérios para o uso dos instrumentos de política econômica, diversificando os investimentos nas áreas dinâmicas da economia em busca de sustentabilidade para o crescimento, bem como o investimento em infraestrutura, a fim de garantir a diversificação. Segundo esses autores, o PED representou um avanço, já que contando com uma estrutura com experiência em planejamento – o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada –, teve subsídios para implementar uma ação de médio prazo, avançando significativamente no sentido da execução e implementação, havendo de fato coordenação, que foi garantida pelo Sistema de Acompanhamento de Medidas Propostas, o que permitiu uma relativa proximidade entre os objetivos propostos e os resultados alcançados (ALVES; SAYAD, 1973).

Cria-se nesse momento o Orçamento Plurianual de Investimento, que a partir da Lei Complementar nº 3 de 1967, passou a ter duração trienal, com acréscimo de um ano ao final de cada período do Plano Nacional – que tinha duração quinquenal. O Plano Nacional foi apresentado sob a forma de diretrizes gerais, adotando definições básicas, elementos de informação, justificação e determinação dos objetivos globais pretendidos de desenvolvimento econômico e social. Arquitetado na forma de uma "orçamento/programa", o Orçamento Plurianual de Investimento indicava os recursos orçamentários, bem como os orçamentos extras necessários à realização dos programas, subprogramas e projetos, englobando ainda, os financiamentos contratados.

Durante o período de transição para o governo Médici em 1969, foi apresentado pela Junta Militar o Programa de Metas e Bases de Ação do Governo (1970-1971). O Programa definiu metas sociais e econômicas visando tornar o país desenvolvido até o final do século XX, merecendo destaque em seu escopo o Programa de Integração Nacional (PIN) que objetivava a integração regional e nacional.

O primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) elaborado no ano de 1971 para aplicação entre 1972-1974, teve como meta duplicar a renda per capita do país até 1980, bem como promover crescimento econômico de modo que o PIB girasse entre 8% e 10%,

gerando assim empregos e reduzindo a inflação. Juntamente com o I PND, elaborou-se o segundo Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI). Essa ação constituiu-se numa crescente integração entre os planos e o orçamento, estabelecendo progressivamente uma estrutura integrada, de modo que o PND condicionava a estrutura dos planos setoriais e regionais, federais e estaduais, e, por conseguinte, estes condicionavam as estruturas dos planos locais e municipais. Nesse mesmo sentido, o PND condicionava os orçamentos plurianuais de investimentos, que logo, condicionava os orçamentos anuais, que por sua vez, orientavam a programação financeira (ALMEIDA, 2004; PALUDO; PROCOPIUCK, 2011).

O I PND estabeleceu detalhadamente 60 metas para 15 setores, com previsões de expansão e sucesso bastante otimista. Seu rico escopo apresentava uma primeira parte sobre o "modelo brasileiro e a estratégia de desenvolvimento" e uma segunda parte acerca da "execução da estratégia", sinalizando o programa de investimentos setoriais, os fatores de expansão e a ação administrativa.

Esse período de intenso planejamento governamental foi responsável pelo momento de maior crescimento econômico da história do país, de modo que é notório que o PED e o I PND constituíram-se nos principais instrumentos do "milagre econômico", isto é, contribuíram para a aplicação com eficácia dos recursos, explorando as condições favoráveis, executando sistematicamente e de maneira coordenada os planos visando alcançar os objetivos pré-determinados. De modo sintético, esse período teve por característica: a ampliação do mercado interno; a liberação de linha de financiamentos para a habitação, para o setor rural e o consumidor; uma intensa retomada dos investimentos públicos em infraestrutura, bem como nas empresas estatais.[80] Entre 1968-1974, o crescimento médio do PIB foi de 10,7%[81], a indústria de transformação cresceu 12,5% ao ano, a indústria extrativa cresceu 11,9%, a construção civil cresceu a uma taxa média de 14,2%, a produção de bens duráveis cresceu 23,6% ao ano, a produção de bens não duráveis cresceu 9,4%, a indústria de bens de capital cresceu 18,1% e a agricultura cresceu a taxa média de 4,1%. O crescimento deu-se sem fortes pressões inflacionárias e as exportações dobraram de volume (em função da diversificação da pauta de produtos produzidos), bem como, recuperou-se o equilíbrio da balança comercial.

A crítica ao "milagre econômico" realizada por Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares, Francisco de Oliveira, dentre outros, é amplamente conhecida, sendo que segundo essas análises, o "milagre econômico" se deu a base de uma forte concentração de renda. O

[80] Que, como já dito, se deu graças à recuperação financeira, a reforma tributária e a política tarifária.
[81] Desse modo, em sete anos o PIB cresceu 103,9%, mais que dobrando em menos de uma década.

grande crescimento e a substantiva elevação da margem de lucro não foram repassados aos salários, mesmo tendo-se no período um crescimento na demanda por mão-de-obra. Constatou-se que o salário mínimo caiu 15% entre 1967-1973. Outro ponto de crítica, é que, apesar de todo o crescimento, perpetuou-se uma insuficiência de divisas frente as demandas criadas e, consequentemente, houve o crescimento da dívida externa, de modo que boa parte dos investimentos se deu pelos empréstimos estrangeiros num momento de elevado grau de liquidez internacional.

Como experiência de planejamento governamental, ao tornar o planejamento o instrumento central de ação do governo, a partir da metodologia de um planejamento de base global, o período apresentado constitui-se numa experiência bem sucedida na consecução de seus objetivos e na gestão da política macroeconômica (ALMEIDA, 2004; PALUDO; PROCOPIUCK, 2011).

Todavia, não é demais lembrar, que o planejamento empreendido nesse momento se deu em detrimento de uma enorme parcela da população brasileira. Normativamente, por caracterizar-se como um modelo centralizado, normativo, economicista, fechado à participação e distanciado dos problemas sociais, consequentemente, teve uma excessiva preocupação com o aspecto econômico, relegando a segundo plano os problemas sociais, gerando, por conseguinte, aumento da pobreza e da desigualdade social. Daí fica evidente que nesse período o planejamento estatal autoritário possuía aspectos altamente negativos. Pois, como já dito, ele se dá em detrimento da maioria da população brasileira, não sendo inclusivo e, logo, reproduzia desigualdades. Isso porque o *modus operandi* desse modelo possuía por base um mecanismo que foi denominado por Fernando Henrique Cardoso (1977) como “anéis burocráticos”. Nesse sentido, a fim de satisfazer os interesses em torno do Estado, formaram-se “estruturas burocráticas” que se articulam através dos “anéis burocráticos”, isto é, um mecanismo que se estabelecia a partir da burocracia estatal e privada, constituindo uma espécie de teia que vinculava os interesses da burocracia do governo militar aos interesses do grande capital internacional – as multinacionais que aqui se implantaram. Este modelo substituiu o antigo sistema político, que tinha como premissa formas de representatividade da sociedade civil e a organização das classes sociais em torno do Estado. Os “anéis burocráticos” conectavam os empresários, os funcionários do Estado e os próprios militares, segundo interesses e objetivos diversos, não apenas econômicos (CARDOSO, 1977).

Este modelo se deu privilegiando os interesses privados, retirando qualquer caráter público da ação estatal, além de não integrar os vários setores e dimensões que compunham a realidade nacional, não conformando uma sinergia para o crescimento – o que explica em

parte o diminuto período de crescimento econômico, isto é, faltava-lhe sustentabilidade, legitimidade público-democrática e distribuição dos louros do crescimento.

4.2.4.2.1 O segundo Plano Nacional de Desenvolvimento

Num contexto de crise internacional é elaborado em 1974 o II PND. Assim, diante da primeira crise do petróleo, o plano foi elaborado diante de um dilema: promover medidas de ajuste econômico ou manter o crescimento econômico com endividamento. E apesar do desequilíbrio nas contas externas, a crise do petróleo e a pressão por políticas de estabilização que vinham sendo adotadas pelas economias centrais, optou-se pela manutenção do crescimento via endividamento.

O II PND abarcou o período de 1975-1979, e conseguiu manter significativas taxas de crescimento, de modo que o Brasil foi considerado como uma "ilha de prosperidade em um mundo de crise" (PAGNUSSAT, 2006). Dando prosseguimento aos objetivos do I PND, realizaram-se grandes investimentos do Estado e de capital internacional, consolidaram-se importantes setores da indústria, sobretudo, o setor de bens de capital e insumos, bem como, continuou-se a ampliação do setor de energia e infraestrutura. Nesse sentido, destacam-se nesse período os segmentos de petroquímica, as indústrias de maquinário e equipamentos, a siderurgia, o setor hidroelétrico, a construção de estradas, o Programa Nacional do Álcool (Proálcool) – visando reduzir a demanda por gasolina –, o Programa Nuclear Brasileiro, e ainda, os programas de desenvolvimento regional: o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste), o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Poloamazônia), o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados, dentre outros.

Segundo Francisco Barros de Castro e Francisco Pires de Souza (1985), este período constitui-se no último suspiro da industrialização por substituição de importações, entendendo que foi dado centralidade ao desenvolvimento do setor de bens de capital e de insumos na tentativa de enfrentar a crise externa e remover este importante entrave ao crescimento do país. Nesse sentido, como já destacado, buscou-se acelerar o desenvolvimento dos setores de bens de capital, petróleo e petroquímica, cimento, metais não ferrosos e fertilizantes. Como destacam os autores, essa estratégia visava reduzir no médio prazo a dependência externa e, a partir de um crescimento endógeno desses segmentos, ter-se-ia um efeito multiplicador que se agregaria aos projetos e avanços das empresas estatais, gerando uma demanda derivada que estimularia e beneficiaria também o setor privado (CASTRO; SOUZA, 1985).

Para Paludo e Procopiuck (2011) e Almeida (2004), o II PND constitui-se num importante e bem sucedido exemplo de planejamento governamental, já que, apesar do contexto desfavorável, conseguiu através de uma ação programada e coordenada conduzir uma estratégia de elevado crescimento econômico. Sua estratégia baseou-se no crescimento com mudança de estrutura, investindo no desenvolvimento de segmentos estratégicos da indústria, na expansão e diversificação da pauta de exportações, modernização de diversos setores da economia – dentre elas a agricultura, com destaque para o agrobusiness –, o que significou uma transformação real, de modernização da estrutura da economia brasileira. Ainda cabe destacar que apesar da crise econômica internacional, a inflação esteve sobre controle. Todavia, assim como o I PND, o II PND produziu um crescimento da dívida externa, bem como possuía o mesmo caráter de seu antecessor – um modelo centralizado, normativo, economicista, fechado a participação, distanciado dos problemas sociais, dentre outros.

4.2.5 A hegemonia dos planos de estabilização econômica: a desestruturação do planejamento

Em 1979, com a segunda crise do petróleo e a drástica elevação das taxas internacionais de juros, tem-se uma importante crise cambial no Brasil, assim como uma forte aceleração inflacionária – que ao final desse ano chega a 77,2%. Nesse contexto de intensa crise internacional e de forte crise econômica no país, a nova tentativa de enfrentar a crise externa com crescimento se vê impedida.[82] Assim, o III PND (1980-1984) não se efetiva, agravando a crise econômica e a elevando a inflação que atinge 110,2% em 1980. O III PND se deu dentro do auge da crise econômica internacional, bem como no momento de maior desgaste político do regime militar. Mesmo possuindo vários objetivos ligados à agricultura, indústria, energia e área social, não conseguiu alcançar as metas previstas, concentrando sua atuação em políticas de curto prazo, e assim, o plano foi um fracasso. Segundo Paludo e Procopiuck (2011), o III PND marca o fim de um ciclo de planejamento econômico focado no desenvolvimento nacional.

A partir da década de 1980, o papel do planejamento é paulatinamente reduzido frente às pequenas possibilidades de antecipação e diagnóstico da então década perdida. Dessa maneira, o III PND focou na estabilização econômica, de modo que os demais objetivos

[82] Pois o crescimento financiado via empréstimos tomados no exterior tornou-se uma alternativa altamente predatória.

contemplados no plano – manter o crescimento acelerado, melhorar a distribuição de renda, reduzir as disparidades regionais, desenvolver o setor de energia, etc. – foram relegados.

A crise da dívida externa suplantou os objetivos de desenvolvimento em função da estabilização. Nesse sentido, não se efetivaram mais os planos de desenvolvimento, sendo os mesmos preparados apenas para cumprir uma determinação legal estabelecida (LAVALLE 2011; OCAMPO, 2005; RESENDE, 2011). Acerca desse período, Jorge Lavalle (2011) faz a seguinte análise:

> Las crisis sufridas en la década de 1980, cuya máxima expresión estuvo en la deuda externa, aceleró los procesos inflacionarios, acentuó la pérdida de competitividade de las economías y aumentó las desigualdades sociales. Las perspectivas de las políticas públicas se redujeron. Las consideraciones de mediano y largo plazo cedieron el lugar a los problemas de sobrevivencia de corto plazo y las restricciones financieras se impusieron sobre las perspectivas del desarrollo económico y social más generales. En el plano institucional, desaparecieron instituciones financieras y de fomento. Los sistemas de planificación, por su parte, se debilitaron, quedaron dañados, se volvieron irrelevantes o fueron destruidos. (LAVALLE, 2011, p. 77).

Nesse sentido, uma conjugação de fatores foram decisivos para o retrocesso do planejamento no Brasil a partir das décadas de 1980 e 1990. Nesse período crítico, houve uma dificuldade de financiamento dos governos nacionais, sobretudo, pela forte restrição dos créditos externos em um quadro de elevado endividamento público – interno e externo. Soma-se a estes fatores a adesão paulatina ao "Consenso de Washington" e aos programas de reformas recomendados por ele, que em detrimento do planejamento, conferiram uma conotação de obsolescência a conceitos e instrumentos que sustentavam os escritórios de planejamento. Desse modo, frente ao baixo apoio político, houve um desmonte da estrutura institucional de planejamento, muitas destas organizações foram fechadas, e as que se mantiveram perderam boa parte de sua importância estratégica (LAVALLE 2011).

O contexto pós-ditadura militar apresentou ainda outros fatores que agiram em detrimento do planejamento no Brasil, sendo importante elencá-los. Primeiro, a forte crise inflacionária, que restringia a possibilidade de planejar, já que comprometia a previsibilidade e limitava as projeções de futuro. Segundo, a crise da dívida externa, que corroía o orçamento público e extinguia as possibilidades de investimento – sobretudo, pois os investimentos realizados pelo governo militar tiveram um forte aporte dos empréstimos internacionais. Terceiro, somava-se ao segundo fator, a forte elevação da dívida pública, já que a balança comercial passou a apresentar déficits correntes e a arrecadação diminuiu acentuadamente, somando-se ainda a fuga de capitais que foi recorrente à época, gerando um rombo nos cofres públicos. Quarto, advindo do contexto internacional, houve uma forte oposição ao

planejamento e ataques constantes visando a desconstrução das estruturas do sistema de planejamento, sobretudo, pelo FMI e Banco Mundial e, os ideólogos do Consenso de Washington e da Escola de Chicago –constituindo-se num momento de grande avanço e afirmação da ideologia ortodoxa neoliberal não só no Brasil, mas em toda América Latina. Quinto, apesar da inclusão do Plano Plurianual (PPA) como prerrogativa constitucional, o mesmo encontrou fortes limites objetivos – descritos acima[83] –, bem como, seu enquadramento institucional restringiu-se a ser apenas uma peça orçamentária, mesmo contendo importantes prerrogativas à participação e um escopo integrador entre ação e orçamento. E, sexto fator, o Ministério do Planejamento é suplantado, perdendo paulatinamente espaço nas tomadas de decisão para o Ministério da Fazenda – há nesse período uma hegemonia do Ministério da Fazenda.

Nesse período ainda foram elaborados o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República – I PND/NR (1985-1989) e o Plano de Ação Governamental (PAG) (1987-1991). Todavia, ambos não tiveram efetividade, estando longe de ser implantados ou mesmo de nortearem as ações do governo, contribuindo apenas para acentuar a falta de legitimidade pela qual passava as instituições voltadas para o planejamento.

Desse modo, predominam entre 1980 e 1994 os programas de estabilização. Estes programas segundo Almeida (2004) podem ser divididos em duas fases: a primeira entre 1980 e 1984, baseada no enfrentamento do desequilíbrio do balanço de pagamento e a crise da dívida externa; e, a segunda fase, que vai de 1985 a 1994, que se atém ao enfrentamento do intenso processo inflacionário que passava o Brasil.

Seguem-se várias tentativas de estabilização na busca de retomar o equilíbrio econômico. Entre 1979 e 1994, foram aplicados treze planos econômicos, que ora tinham um caráter ortodoxo, com políticas monetária e fiscal restritivas, com fortes arrochos, e ora possuíam um caráter mais heterodoxo, com controle de preços e políticas de renda. Vamos elencar agora, de modo sintético, esses planos de estabilização. As primeiras tentativas foram os denominados “pacotões” implementados por Delfim Netto, que tendo viés ortodoxo e estando alinhado com o FMI, buscaram enfrentar a crise da dívida externa e promover um ajuste no banco de pagamentos, sendo eles: o Plano Delfim I, em dezembro de 1979, que combinou a maxidesvalorização cambial com medidas de manutenção do crescimento e a conclusão dos projetos do II PND; o Plano Delfim II de 1981, que promoveu um forte arrocho

[83] Sendo eles: elevação da dívida pública, elevada dívida externa, déficit na conta-corrente do Estado, descontrole da inflação, desestruturação do quadro técnico de planejamento, hegemonia neoliberal e forte pressão internacional (leia-se FMI) para a redução da máquina estatal, etc.

monetário; e, o Plano Delfim III/FMI em 1983, que no contexto da "quebra do México", realizou uma nova maxidesvalorização cambial, promoveu arrocho monetário e fiscal, bem como divulgou as cartas de intenções ao FMI e, logo, teve-se a intervenção do FMI. O Plano Dornelles de 1985, já no período da redemocratização, congelou as tarifas públicas, o que comprometeu ainda mais o equilíbrio financeiro das empresas estatais. Em fevereiro de 1986 lançou-se o Plano Cruzado I, que congelava os preços. O Plano Cruzado II foi lançado em novembro do mesmo ano, flexibilizando alguns preços e algumas tarifas públicas. O Plano Bresser, de junho de 1987, criou a Unidade Referencial de Preços (URP) como novo indexador, que permaneceu fixo por 90 dias, decretando o fim do gatilho salarial. Os planos do Ministro da Fazenda Maílson Ferreira da Nóbrega acabaram por resultar numa escalada dos juros a taxas exorbitantes, sendo eles: em janeiro de 1988, o Plano Feijão com Arroz, e o Plano Verão, em janeiro de 1989. O Plano Collor I, lançado em março de 1990, trouxe um choque drástico no Brasil, suas principais medidas foram o confisco das aplicações financeiras (inclusive poupança), reintrodução do cruzeiro, liberalização cambial; e, em janeiro de 1991, implementou-se o Plano Collor II, que era uma tentativa de desindexação da economia, com redução dos controles financeiros e liberalização de preços e tarifas. Os dois planos da administração Collor fracassaram em seus objetivos de estabilização econômica, contribuindo com o forte descontrole da economia, com os altos índices de inflação e o retrocesso nos índices sociais. O Ministro da Fazenda Marcílio Marques Moreira, entre 1991-1992, tentou através de uma série de medidas de cunho ortodoxo um ajuste gradual, tentando promover a renegociação da dívida externa. Todos os planos elencados acima não logram sucesso, constituindo-se na maioria deles, em medidas para conter "um incêndio sobre certo controle".

Por fim, temos a implantação do Plano Real pelo governo Itamar Franco, que a partir de junho de 1994 vem mantendo a inflação sob controle. O Plano Real atuou sobre as causas da inflação sem congelamento de preços e sem fixação de câmbio, implantando o Real como moeda. O plano marca o início de uma nova fase no Brasil, de controle da inflação e da estabilidade econômica.

Mas vale ressaltar que a política de estabilização do Plano Real se deu com elevado custo para as contas públicas, com baixo crescimento e com uma política de juros altos. Houve nesse período um aumento do endividamento público, aumento da taxa de juros e valorização da moeda nacional, o que provocou uma crise cambial com fuga do capital externo, de modo que novos empréstimos foram tomados junto ao FMI. Somente a partir de 1999 que há uma correção parcial dos problemas inerentes às bases de política econômica do

plano, a saber: a deterioração das contas públicas foi contida a partir da política de superávits primários e a elevação da carga tributária; as contas externas que estiveram muito desiquilibradas até 1999 em função do câmbio fixo e política de âncora cambial (que atrelava o Real ao Dólar), são reequilibradas com a desvalorização cambial e a política de câmbio flutuante. Todavia, persiste-se na política de juros altos e o quadro de baixas taxas de crescimento.

Com a estabilização efetivada pelo Plano Real, paulatinamente, vão sendo retomados os debates sobre a necessidade de planejamento para a nação. Mesmo sendo uma prerrogativa constitucional desde 1988, até os anos 2000 os PPAs foram apenas peças orçamentárias, passando longe de constituírem-se em experiências de planejamento. Isto é, entre 1990 e 1999 a estrutura governamental careceu de ferramentas e subsídios técnicos, de pessoal especializado e normativas para a consecução e fomento do planejamento, estando os PPAs reduzidos, como já dito, à peças orçamentárias e, sendo muitas vezes concebidos em total desconexão com os objetivos dos governantes, apresentando metas irreais e falaciosas, constituindo-se numa obrigação burocrática sem conexão com as ações, aspirações, objetivos e políticas de governo. Nesse sentido, o planejamento não norteou os rumos do país.

Somente a partir de 2000 que se inicia uma retomada por parte do governo federal do exercício do planejamento, claro que este constituiu-se num processo lento e cercado de limitações. Não obstante, os anos 2000 representaram uma retomada da consciência da importância do planejamento para a resolução de problemas e consecução de objetivos de grande importância para o país.

Realizaremos a seguir, a apresentação e análise dos PPAs entre 1991 e 2011.[84]

4.2.6 O ciclo dos Planos Plurianuais sem o exercício do planejamento como ferramenta

O primeiro Plano Plurianual (PPA), que foi elaborado no Governo Collor para período 1991-1995, não pode ser considerado um plano de desenvolvimento, já que foi preparado apenas para cumprir uma determinação constitucional, não tendo nenhum compromisso com o planejamento, isto é, tratava-se apenas de uma peça burocrática, não se conformando num projeto de governo, e nesse sentido, não estabelecia vínculos entre o planejamento plurianual e o orçamento. Corroborando esse traço, o primeiro PPA foi apresentado ao Congresso Nacional e aprovado sem nenhuma discussão e, logo, sem nenhuma emenda. Para José Luiz

[84] Não abordaremos o PPA vigente (2012-2015 – "Mais Brasil") por tratar-se de uma experiência ainda em curso.

Pagnussat (2006), a elaboração de PPA pelo governo Collor de Mello configurava-se numa incongruência. Segundo ele,

> Havia uma forte dissociação entre o PPA e as verdadeiras intenções do governo. A agenda do governo Collor era inspirada no neoliberalismo e pautada pela cartilha do "Consenso de Washington", cuja síntese é a abertura comercial e financeira e a redução do tamanho e papel do Estado. E o planejamento do desenvolvimento era tido como ultrapassado, o mercado se encarregaria de viabilizar o desenvolvimento, com a menor intervenção do Estado. (PAGNUSSAT, 2006, p. 40).[85]

O Governo Collor realizou várias ações que contribuíram para o desmonte sistemático das diversas áreas do planejamento. Dentre elas, destacam-se a demissão de dezenas de quadros técnicos de funcionários ligados à função de planejamento, sendo responsável pela extinção do Ministério do Planejamento, bem como, realizou a vinculação das áreas setoriais de planejamento à administração geral, as quais, integravam-se num nível inferior na hierarquia de cada ministério.

Com o *impeachment* de Collor de Mello, o Governo de Itamar Franco recria ao final de seu governo, um órgão com *status* de ministério destinado ao planejamento, a Secretaria do Planejamento e Coordenação da Presidência da República (SEPLAN/PR). Entretanto, a reorganização do sistema de planejamento e a recomposição dos quadros técnicos não se dariam nesse momento, isto é, só se dará a partir dos anos 2000.

Elaborado no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, o segundo PPA (1996-1999) apresentou três eixos estratégicos de ação para o desenvolvimento, a saber: "1. construção de um Estado moderno e eficiente; 2. redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; e, 3. inserção competitiva e modernização produtiva." (BRASIL, 1996, p. 13). O que revela que os eixos elencados acima se inserem dentro do mesmo quadro da agenda do governo Collor, isto é, tratava-se de uma continuação de um projeto neoliberal para o país, e do mesmo modo, antagônico ao ideário do planejamento governamental. Nesse sentido, as privatizações foram aceleradas, as reformas da administração pública e do Estado tiveram como intenção ampliar o espaço para a iniciativa privada. Portanto, prevaleceu como ideia central o entendimento de que o Estado é ineficiente e de que o mercado traz ganhos de eficiência, desse modo a abertura comercial e financeira foi realizada de modo radical.

E de acordo com a orientação liberal do governo Fernando Henrique Cardoso, predominou a crença de que não eram necessárias políticas setoriais para que houvesse desenvolvimento, ou seja, bastava o livre funcionamento do mercado, juntamente com a

[85] Dentro do ideário neoliberal não há espaço para o planejamento, sendo o planejamento associado, primeiro à nefasta intervenção do Estado, e segundo, às formas modernas de neopatrimonialismo.

estabilização monetária, para garantir o crescimento econômico. Desse modo, o planejamento ficou restrito à função de adequar a execução orçamentária aos compromissos fiscais, de forma a não comprometer a vitoriosa luta contra a inflação.[86] Segundo o Plano Plurianual 1996-1999, o papel do Estado se restringiria "[...] na regulação da economia e na garantia das condições estruturais de desenvolvimento, de modo que o mercado responda de forma mais eficiente às demandas de crescimento do País." (BRASIL, 1996, p. xi).

Nesse sentido, seguindo a orientação do primeiro eixo estratégico do PPA (1996-1999) – "construção de um Estado moderno e eficiente" –, a redução do papel do Estado se deu a partir das privatizações, sendo programada para acontecer em três fases, de modo que as duas primeiras se efetivaram e a última fase foi barrada. Assim: a primeira, tratou da retirada do Estado dos setores da mineração e siderurgia – com a privatização das indústrias estatais de base; a segunda fase reduziu a participação do Estado nos setores de infraestrutura, telecomunicações, portos, energia, etc. E, por fim, a terceira fase destinava-se a privatização dos serviços públicos de natureza social, tais como educação, saúde, previdência, dentre outros, mas foi barrada no início do processo.

O segundo eixo estratégico do PPA (1996-1999), "redução dos desequilíbrios espaciais e sociais", tinha por objetivo criar as condições para que o mercado promovesse a redução das desigualdades, isso, a partir da consideração dos setores que apresentassem vantagens comparativas. Dessa maneira, foi desenvolvido o "Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento" com o objetivo de identificar as potencialidades regionais e as necessidades de investimentos estruturantes necessários para o desenvolvimento regional.

O terceiro eixo estratégico, "inserção competitiva e modernização produtiva", buscava "[...] uma economia mais exposta e mais atraente aos estímulos do comércio internacional e mais atraente para os investimentos externos." (BRASIL, 1996, p. xii). Essa política acabou por expor os vários setores produtivos brasileiros a um "choque de competição" com o mercado internacional, e na maioria dos casos, em condição altamente desfavorável – em função do câmbio sobrevalorizado e as características produtivas distintas das indústrias do mercado externo.[87] A política baseada no modelo de "integração competitiva no mercado mundial" resultou numa desestruturação de alguns setores importantes da economia (a

[86] Cf. Brasil (2002), **O desafio do planejamento governamental**.
[87] A esse respeito, ver as críticas de Celso Furtado (1999a), **O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil**.

exemplo, os setores têxtil e de calçados) que não tiveram como competir, perdendo força e sendo gradativamente revista a partir da crise econômica de 1998.[88]

Todavia, o governo Fernando Henrique Cardoso pareceu reorientar seu tratamento e visão acerca do planejamento, ao implementar o Programa Brasil em Ação, que visava melhorar a qualidade da gestão de 41 projetos tidos como prioritários. Essa medida gerou subsídios para importantes inovações que serviram de base para a metodologia de elaboração e gestão dos programas do próximo PPA (2000-2003), constituindo-se num aspecto fundamental para a retomada futura do planejamento na esfera da administração pública federal. Destacam-se nesse sentido, o modelo de gerenciamento na execução dos programas e o empenho no aprimoramento da implementação dos programas e alcance dos objetivos (PAGNUSSAT, 2006).

4.2.7 A tomada de consciência na gestão pública

A partir dos anos 2000, a retomada do planejamento governamental paulatinamente obteve alguns importantes avanços. A lentidão desse processo se dá em função do desmantelamento das estruturas do Estado, que retirou das mãos do Estado áreas/setores estratégicos, da desestruturação nos anos 1980 e 1990 dos quadros técnicos destinados ao planejamento governamental, que comprometeu todo o sistema de planejamento que se estruturou a partir dos anos 1930, bem como, do lento processo de construção de consensos acerca do papel do Estado, assim como, relativo à definição, propósito e metodologia de um planejamento que amplie a democratização e, assim, atenda aos interesses da sociedade.

Nesse processo, porém, existe um relativo consenso – sobretudo, na literatura sobre planejamento governamental – de que houve uma excessiva radicalidade na desestruturação do sistema de planejamento, assim como, de que não é adequada a retomada do planejamento utilizando o modelo de planejamento empreendido no governo militar – que focou a industrialização e o crescimento econômico sem distribuição de renda.

Dessa maneira, um novo modelo de planejamento governamental vem sendo implementado no Brasil (melhor seria dizer novos modelos de planejamento), e os PPAs a partir dos anos 2000 são exemplos disso.

[88] O Brasil, em especial, sofreu muito com a crise russa, constituindo-se no episódio no qual, reconhecidamente, as conquistas obtidas com o Plano Real correram o risco de derruir em razão da especulação em massa que varreu as economias mundiais naquele momento.

4.2.7.1 O Plano Plurianual 2000-2003 – "Avança Brasil": programação e gestão por resultados

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, além da estabilização econômica com o Plano Real, também considera-se como um aspecto positivo, no que tange a reorganização da gestão governamental, a elaboração do PPA 2000-2003. O PPA 2000-2003 deixa de ser apenas uma peça burocrática – tais como foram os PPAs que o antecederam –, adotando uma metodologia de elaboração de programas que buscava assegurar eficiência nas ações de governo, visando desenvolver parcerias com segmentos de interesse da sociedade, bem como, assinalava uma estratégia de desenvolvimento pautada no longo prazo, isso, a partir de grandes eixos nacionais de integração.

Segundo Ariel Pares e Beatrice Valle (2006), O PPA 2000-2003 – "Avança Brasil" possuía uma nova metodologia de gestão governamental, trazendo uma mudança no foco das ações de governo e a preocupação com os resultados a serem alcançados, a transparência e a responsividade. O decreto nº 2.829 de 1998, definiu novas regras na elaboração do plano, estabeleceu as normas para gestão do PPA e do Orçamento da União. Suas mudanças mais importantes foram: a organização de todas as ações governamentais em programas; afina-se o plano com os orçamentos da União; tem-se a responsabilização com a nomeação de um gerente para cada programa; foca-se em resultados com indicadores de resultados para cada programa de metas estabelecidas em cada ação; há a definição de diretrizes estratégicas da presidência da república, que se tornou a referência para a elaboração dos programas pelos ministérios; tem-se a adoção de estímulos à descentralização e as parcerias público-privadas; e, ainda, estabelece-se uma avaliação anual (PARES; VALLE, 2006; CALMON; GUSSO, 2003).

O PPA 2000-2003 estruturou-se de acordo com a seguinte orientação: a) orientação estratégica; b) macroobjetivos; c) agendas; d) programas. Já as orientações estratégicas tiveram seis grandes diretrizes, quatro definidas pelo Executivo e duas pelo Congresso, sendo elas: 1) consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado; 2) promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e oportunidades de renda; 3) combater a pobreza e promover a inclusão social; 4) consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos; 5) reduzir as desigualdades inter-regionais; e, 6) promover os direitos das minorias e a defesa dos direitos humanos (BRASIL, 2000a).

Coadunando com as orientações estratégicas, foram definidas cinco agendas para a ação de governo, sendo elas: 1) a agenda de gestão do Estado consistia na preocupação com a

implementação dos princípios da reforma do Estado nos diversos ministérios e nas suas ações; 2) a agenda de empregos e de oportunidade de renda consistia na preocupação com as mudanças no padrão mundial de produção e a sua influência no mercado de trabalho; 3) a agenda ambiental trazia a preocupação com a incorporação da dimensão ambiental ao desenvolvimento econômico; 4) a agenda de informação e conhecimento como fontes de desenvolvimento econômico e social; e, 5) a agenda dos eixos nacionais de integração (BRASIL, 2000a).

Como já dito anteriormente, o "Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento" constituiu-se na principal diretriz para o PPA, norteando toda a elaboração do plano. Este estudo apresentou uma nova geografia do Brasil, sendo organizada em grandes eixos e com base no potencial de dinamismo e de complementariedade regional. Este estudo gerou um horizonte de planejamento indicativo de médio e longo prazo, identificando um leque de oportunidades de investimentos para o setor público e o setor privado. Para cada eixo, o estudo estabeleceu uma série de investimentos que visava incorporar as dimensões social, de infraestrutura econômica, do meio ambiente e a dimensão da informação e conhecimento. Buscava-se com isso, orientar de maneira racional, articulada e integrada, a alocação de recursos – tanto públicos como privados – visando uma conformação positiva, que se irradiasse e maximizasse as potencialidades regionais e, assim, numa âmbito global, conferisse maior competitividade sistêmica à economia. (PARES; VALLE, 2006; CALMON; GUSSO, 2003; CAVALCANTE, 2007). Este estudo tem grande relevância, pois realizou uma radiografia dos grandes problemas nacionais, identificando novas áreas com potencial de dinamismo, e indicou a abertura de novas fronteiras de desenvolvimento (CALMON; GUSSO, 2003; PARES; VALLE, 2006; PAGNUSSAT, 2006).

Comparecem, então, duas críticas importantes ao modelo do PPA 2000-2003. A primeira diz respeito à fragilidade do processo implementado a partir da estratégia de fortalecer os polos dinâmicos e conectá-los aos circuitos nacionais e internacionais. Algo que foi realizado sem antes dar solidez a esses polos, o que pode ter contribuído para o pequeno sucesso dessa política. A segunda crítica afirma, que a definição de áreas prioritárias para investimentos e alocação de recursos, que já eram dotadas de potencial – se dando em detrimento de áreas mais carentes –, resultou numa exacerbação das desigualdades no Brasil, trazendo uma grave exclusão de regiões tidas como não competitivas do mercado (PAGNUSSAT, 2006).

Outro ponto de crítica diz respeito às ações do PPA 2000-2003, que continha 365 programas e 3.174 ações visando alcançar 28 macroobjetivos. Segundo Pagnussat (2006)

houve uma pulverização das ações do governo e uma diversidade de objetivos e metas, além dos macroobjetivos formarem um conjunto variado de intenções, alguns gerais, outros específicos.[89]

Pares e Valle (2006) consideram que apesar dos avanços, o PPA 2000-2003 exerceu pouca influência na orientação estratégica do orçamento, o que segundo eles gerou à época alguns questionamentos acerca da sua utilidade. Nesse sentido, prevaleceram as ações orçamentarias sobre as ações não-orçamentárias, o que contribuiu para o enrijecimento dos orçamentos e maior rigidez na condução da gestão do plano – reduzindo as possibilidades de readequação e implementação de ações que pudessem resultar em mais eficiência e melhores resultados em várias áreas.

Pares e Valle (2006) destacam as inovações do PPA 2000-2003 a partir da gestão por resultados, sendo elas, as retomadas: da integração entre plano e orçamento; da formulação, a partir de estudos, de programas com origem em problemas e/ou demandas da sociedade; a orientação do plano e do orçamento visando os resultados; e, a reconfiguração do sistema de gestão para atuar como peça fundamental para a implantação da gestão por resultados. Quanto ao modelo de gestão do plano, os autores destacam a inclusão do princípio da responsabilização e os processos de monitoramento, avaliação e retroalimentação como os principais avanços.

Calmon e Gusso (2003), assim como Pagnussat (2006), entendem que o avanço reside na estruturação da ação governamental por programas definidos, que organizaram-se por módulos que interligavam gestão e orçamento, tendo público-alvo definido, objetivo, indicadores e metas estabelecidas. Segundo eles, a definição do público-alvo facilitou a ampliação de parcerias, a definição de objetivos e indicadores mais precisos, bem como a definição das metas e seu impacto socioeconômico. Segundo Pagnussat (2006), a metodologia adotada contribuiu para criarem-se agendas na mídia nacional, o que, por conseguinte, contribuiu para que a sociedade brasileira ficasse mais atenta e informada para cobrar os resultados, o que contribuiu para que a mobilização na construção dos indicadores e busca dos objetivos corroborassem, ainda que num horizonte distante, a inclusão de segmentos interessados da sociedade, corroborando uma maior eficiência governamental.

[89] Corroborando essa crítica, destacamos alguns objetivos que comparem nesse escopo: sanear as finanças públicas; atingir 100 bilhões de dólares em exportações até 2002; desenvolver a indústria cultural; melhorar a gestão ambiental; ofertar escola de qualidade para todos; combater a fome; reduzir a mortalidade infantil; promover a garantia dos direitos humanos; promover a cultura para fortalecer a cidadania; garantir a defesa nacional como fator de consolidação da democracia e do desenvolvimento; mobilizar o governo e a sociedade para a redução da violência; etc.

Portanto, o PPA 2000-2003 representou um avanço na gestão governamental, isto é, na metodologia de programação a partir da gestão por resultados. Todavia, normativamente falando, a rigor este PPA não se constituiu ainda numa experiência de planejamento público.

4.2.7.2 O Plano Plurianual 2004-2007 – "Um Brasil de Todos": o planejamento no horizonte

Elaborado no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o Plano Plurianual 2004-2007 – "Um Brasil de Todos" mantém a elogiada e bem sucedida metodologia do PPA anterior. Dessa maneira, manteve a mesma metodologia no que se refere ao desenvolvimento regional e local associado aos planos nacionais e territoriais, o programa como unidade de gestão e a estratégia de desenvolvimento direcionada para o longo prazo.

Corrigindo a abordagem do PPA anterior, que investia nas áreas já dotadas de potencial, o planejamento territorial do PPA 2004-2007, a partir de uma abordagem regional conduzida pelo Ministério da Integração Nacional, realizou uma política "[...] voltada para a redução das desigualdades regionais e também para a ativação das potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras." (BRASIL, 2005, p. 5). Assim, sua proposta esteve assentada: de um lado, em "[...] sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades regionais que, à exceção de curtos períodos históricos, não pararam de se ampliar no Brasil; e de outro, explorar, [...] os potenciais endógenos da [...] base regional de desenvolvimento." (BRASIL, 2005, p. 12).

Assim, o PPA 2004-2007 estruturava-se a partir de 30 desafios, 374 programas, 4.300 ações e, três megaobjetivos, sendo eles: 1. inclusão social e redução das desigualdades sociais; 2. crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável; e 3. redução das desigualdades sociais, promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

De acordo com Eduardo Rodrigues (2008), essa estratégia possuía cinco dimensões, a saber: 1) a dimensão social, visando a inclusão social, o acesso universal e de qualidade aos serviços públicos, a valorização cultural e a transmissão do aumento da produtividade a rendimentos dos trabalhadores; 2) a dimensão econômica, que buscava estabilidade macroeconômica, geração de emprego e renda, ampliação dos investimentos e da produtividade e a conquista de mercados internacionais com redução da vulnerabilidade externa; 3) a dimensão regional, que aspirava a equidade entre regiões, com a implementação de políticas de desenvolvimento regional e local; 4) a dimensão ambiental, que trazia como

objetivo a harmonia entre desenvolvimento e meio ambiente, bem como a sustentabilidade ambiental; e, 5) a dimensão democrática, que buscava o fortalecimento da cidadania, o respeito aos direitos humanos e gestão participativa das políticas públicas.

Os princípios que nortearam a elaboração e implementação do PPA 2004-2007 foram: o planejamento participativo; a orientação estratégica de desenvolvimento para longo prazo; o plano como instrumento de orientação estratégica e gestão das ações de governo; o conceito de revisão periódica com a instituição do "PPA deslizante"; o desenvolvimento regional e local associado ao planejamento nacional e territorial; e a valorização da gestão, integrando os orçamentos anuais ao plano e tendo o programa como unidade de gestão para resultado na sociedade (PARES; VALLE, 2006; PAGNUSSAT, 2006).

Três importantes avanços tem destaque no PPA 2004-2007. O primeiro diz respeito ao processo de elaboração do plano, que se deu a partir de um debate com os ministérios e a sociedade civil. O processo de consulta à sociedade civil se deu na fase de construção da denominada "Orientação Estratégica de Governo". Contudo, de acordo com Pagnussat (2006, p. 51), "[...] os mecanismo de participação da sociedade nas escolhas das políticas públicas foram, ainda, deficientes [...]." Mas ressalta-se que esta iniciativa pode se constituir num novo padrão de relação entre Estado e sociedade, que não atenha-se somente à construção do plano, mas também a sua gestão.[90]

Este processo de participação na busca da orientação para o plano teve a seguinte estrutura: uma dimensão intragovernamental; uma dimensão nacional, que contou com Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a mobilização de entidades com representação nacional; a dimensão territorial, que teve por base as entidades organizadas da sociedade civil e os entes federativos; e por fim, a dimensão setorial, com as câmaras, conselhos setoriais e entidades setoriais (CAVALCANTE, 2007; PARES; VALLE, 2006; PAGNUSSAT, 2006).

O segundo avanço trata-se da maior centralidade na dimensão social, isto é, a estratégia de desenvolvimento a longo prazo tinha como objetivo central a inclusão social. Essa ação teve por base a inclusão via mercado, que se deu pelo aumento da massa de rendimentos do trabalho e a elevação da renda para consumo popular, através da política de valorização do salário mínimo, a concessão de crédito a juros baixos e programas sociais de transferência de renda. Com isso houve uma valorização do mercado interno, que teve um

[90] Nessa direção apontaremos o "planejamento democrático" proposto por Celso Furtado, no qual nos deteremos no próximo capítulo.

avanço dinâmico substancial.[91]

Esta estratégia foi decomposta nos três megaobjetivos. 1) inclusão social e redução das desigualdades sociais: com foco na dimensão social, visava o combate à fome, a transferência de renda às famílias pobres, o acesso universal aos serviços públicos sociais, a redução das desigualdades raciais e de gênero. 2) crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável: com foco na dimensão econômica, ambiental e regional, buscava-se o equilíbrio macroeconômico, o crescimento com distribuição de renda, geração de trabalho e emprego, através do acesso ao crédito, da reforma agrária, da redução da vulnerabilidade externa, dos investimentos em infraestrutura, da redução das desigualdades regionais e intraregionais, do uso sustentável dos recursos naturais e do fomento às micro, pequenas e médias empresas. E, 3) redução das desigualdades sociais, promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia: com foco na dimensão democrática, visou o fortalecimento da cidadania, a integridade dos povos indígenas, a segurança pública, o combate a corrupção, o fomento a diversidade cultural e a busca de uma nova gestão pública.

O terceiro avanço do PPA 2004-2007 foi a manutenção de uma base de planejamento que teve o médio prazo como horizonte permanente, com a projeção de um exercício financeiro de programação a partir de cada revisão do plano, isso, através da adoção da programação plurianual "deslizante". Essa medida deu aos PPAs, pela projeção indicativa dos exercícios futuros, um caráter de permanência que vai além de seu período de vigência – garantindo continuidade e assegurando a possibilidade de alcançar os objetivos de longo prazo.

[91] Segundo Ricardo Bielschowsky e Carlos Mussi (2006), esse modelo adotado pelo PPA 2004-2007, baseado na estratégia de desenvolvimento pelo mercado de consumo de massas, teria partido de uma síntese do "pensamento crítico desenvolvimentista". Segundo eles, essa síntese congrega como episódios mais importantes: "a) nos anos 60, Celso Furtado (1965) [que] argumenta que a estrutura distributiva teria que ser alterada para provocar uma alteração no perfil da demanda que reorientasse a estrutura produtiva na direção de uma elevação na intensidade do emprego de mão-de-obra; enquanto isso não ocorresse, haveria uma tendência à concentração de renda e à estagnação por insuficiência de demanda e retornos decrescentes de escala; b) Conceição Tavares e José Serrra (1972), [que] argumentariam, alguns anos depois, que a concentração de renda era perversa socialmente, mas funcional ao crescimento; c) vários economistas passariam a prover evidências de que uma redistribuição de renda tenderia a implicar aumento na demanda de bens nos setores modernos da economia mais que proporcional aos ganhos de renda. A principal implicação analítica dessas evidências era a de que uma melhoria na distribuição de renda não implicaria alteração radical na estrutura produtiva. A questão da adaptação do perfil da oferta a um perfil de demanda com menor concentração de renda recebia, com a constatação, importante ingrediente novo; d) Antonio Barros de Castro (1989) percebeu o alcance das evidências e argumentou que havia condições para que o Brasil ingressasse numa fase de expansão "horizontal" da estrutura produtiva moderna já existente, por meio da extensão às classes mais pobres do acesso aos bens de consumo modernos. A estratégia de construção do futuro do Brasil deveria basear-se na possibilidade de expansão nos segmentos modernos, com fortes ganhos de produtividade por economias de escala." (BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2006, p. 54).

Como destacam Pares e Valle (2006), esse PPA aperfeiçoou o sistema de monitoramento e avaliação. Isso se deu a partir da criação da Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA) e da Rede de Unidades Setoriais de Monitoramento e Avaliação (UMAs).

Segundo os autores, esse avanço teve relação com a nova figura do gerente de programa[92], que passou a introduzir o princípio do gerenciamento em rede e da gestão de restrições. Houve ainda, nesse sentido, a formulação de um plano gerencial por programa e o estabelecimento de metas presidenciais, que contribuíram com a melhoria do sistema de monitoramento e avaliação.

Como destacam Cavalcante (2007), Pares e Valle (2006), e Pagnussat (2006), houve ainda, três avanços importantes: primeiro, na qualidade dos programas e ações; segundo, na conciliação de interesses dos diferentes níveis de governo, com a preocupação da gestão territorial integrada; e, terceiro, na convergência para um projeto de longo prazo a partir da estratégia de desenvolvimento. Com isso, houve, assim, uma redução das falhas de coerência das políticas e programas no sentido de: a) assegurar convergência nas ações para objetivos comuns e/ou complementares; b) assegurar que as diversas entidades e governos subnacionais tivessem uma atuação no sentido de que suas ações reforçassem-se mutuamente e contribuíssem para o alcance dos objetivos; e, c) assegurar que as decisões de curto prazo não se opusessem aos objetivos de longo prazo e as políticas continuassem sendo efetivas ao longo do tempo. Com isso, segundo Pagnussat (2006), houve uma melhoria na coordenação das ações e na articulação das ações implementadas pelos diversos atores envolvidos numa mesma política pública.

Segundo Paludo e Procopiuck (2011), o PPA 2004-2007, pode ser caracterizado pela "tentativa" de inclusão da participação da sociedade organizada, pelo lançamento das Parcerias Público-Privadas (PPP), e a consolidação do processo de gestão por resultados a partir dos programas.

Por fim, cabe destacar, que entre 2005 e 2007 foi testado o Projeto Piloto de Investimentos (PPI), que tinha a finalidade de expandir o investimento público em infraestrutura, bem como, melhorar a qualidade do gasto público. Essa experiência trouxe

[92] No que se refere ao gerenciamento, as atribuições e responsabilidades do gerente de programa foram especificadas no Decreto nº 5.233/2004, como sendo: negociar e articular os recursos para o alcance dos objetivos do programa; monitorar e avaliar a execução do conjunto das ações do programa; indicar o gerente executivo, se necessário; buscar mecanismos inovadores para financiamento e gestão do programa; gerir as restrições que pudessem influenciar o desempenho do programa; validar e manter atualizadas as informações de desempenho físico das ações, da gestão de restrições e dos dados gerais do programa, sob sua responsabilidade, mediante alimentação do Sistema de Informações Gerenciais de Planejamento (Sigplan). Esse decreto criou também a figura do "coordenador de ação", para auxiliar os gerentes de programas, também com responsabilidade pelo alcance dos resultados previstos (BRASIL, 2004, p. 7).

resultados, sobretudo, na manutenção e ampliação da malha rodoviária. Esse programa, posteriormente, deu origem ao PAC – Programa de Aceleração do Crescimento.

Por entendermos que existe uma continuidade programática e a manutenção da mesma metodologia para o PPA 2008-2011, passaremos à exposição do PPA seguinte para depois apresentarmos as críticas.

4.2.7.3 O Plano Plurianual 2008-2011 – Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade

Elaborado durante o segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a construção do PPA 2008-2011 buscou uma maior participação de segmentos representativos da sociedade, através de conferências, fóruns e conselhos, com vista a garantir maior apoio na implementação e fortalecimento do controle social.

O Plano Plurianual 2008-2011 deu continuidade à estratégia de desenvolvimento de longo prazo apresentada pelo PPA anterior, que visava uma progressiva inclusão social a partir do fortalecimento do consumo de massa, da elevação da qualidade da educação, do aumento da produtividade e da competitividade do mercado interno, gerando mais lucros para as empresas e, finalmente, da elevação da renda dos trabalhadores, que alimentaria novamente o consumo interno – completando assim um círculo virtuoso.

Para os pesquisadores do Instituto de Estudos Socioeconômicos, Luciana Costa e Lucídio Bicalho (2007), esse PPA marca o começo de uma mudança de orientação macropolítica, revelando uma estratégia de desenvolvimento com características mais desenvolvimentistas para o país.[93]

Segundo analisa Luiz Fernando Arantes Paulo (2010, p. 175), o PPA 2008-2011 manteve "[...] a estrutura por programas, promovendo mudanças pontuais em aspectos ligados à gestão do plano, dentre as quais devem ser destacadas a valorização da dimensão estratégica do plano e fim das revisões anuais."

Diferentemente do PPA anterior, o PPA 2008-2011 detalhou no plano apenas os projetos com valor superior a R$ 20 milhões e atividades/operações especiais acima de 75 milhões de reais. Classificou-se como ações de grande vulto, as ações acima de 50 milhões de reais dos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social, e acima de 100 milhões de reais para as ações relativas ao investimento das estatais.

[93] A respeito ver a polêmica tese de Aloizio Mercadante Oliva (2010), **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil: análise do Governo Lula (2003-2010)**.

Houve também uma alteração na definição dos tipos de programas, que foram simplificados de quatro tipos para apenas dois, a saber: os programas finalísticos e os programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais. Os programas finalísticos são aqueles que, com sua implementação, ofertam bens e serviços diretamente à sociedade e, assim, geram resultados passíveis de aferição por indicadores. E os programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais, são aqueles voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo.

Para esse PPA três desafios foram identificados: 1) acelerar o crescimento econômico; 2) promover a inclusão social; e 3) reduzir as desigualdades regionais. Para enfrentar esses desafios, as ações foram estruturadas tendo por base três eixos: o "crescimento econômico", a "educação de qualidade" e a "agenda social. Os conteúdos desses eixos foram organizados por ações estruturadoras, sendo elas: 1) o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que orientaram a política de infraestrutura, com destaque para as obras relacionadas aos setores energético e de transportes; 2) o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que teve como meta a melhoria da qualidade da educação brasileira; e, 3) a Agenda Social, cuja principal política foi a continuidade de programas focalizados de transferência de renda visando a inclusão social, tal como o Bolsa-família, bem como os investimentos na área de segurança pública (BRASIL, 2007).

O PPA 2008-2011 congregava dez objetivos estratégicos para alcançar a agenda de desenvolvimento, sendo eles: 1) promover a inclusão social e a redução das desigualdades; 2) promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda; 3) propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade; 4) fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos; 5) implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do território nacional; 6) reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do território nacional; 7) fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana; 8) elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica; 9) promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos; e, 10) promover o acesso com qualidade à Seguridade Social (BRASIL, 2007).

O PPA 2008-2011 contou com 306 programas orçamentários, de modo que 215 foram classificados como finalísticos e 91 como de apoio às políticas públicas e áreas especiais. Os programas abarcaram 4.300 ações que tiveram os custos estimados em 3,5 trilhões de reais (BRASIL, 2007).

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que como já dito, foi um desdobramento do Projeto Piloto de Investimentos (PPI) implementado no PPA anterior. O PAC tinha como objetivo estimular o crescimento da economia por meio de investimentos em obras de infraestrutura econômica e social, realizando investimentos nos setores de geração de energia, transportes, aeroportos, saneamento e habitação, dentre outros, bem como, subsidiou medidas de estímulos ao crédito e ao financiamento, e ainda, medidas fiscais de longo prazo e desonerações tributárias. Esse crescimento dos investimentos no setor público teve como objetivo superar os entraves do crescimento econômico e, assim, promover o desenvolvimento. Os investimentos foram superiores a 500 bilhões de reais – equivalente a 20% do PIB do ano de 2007 (BRASIL, 2007).

A fim de alcançar seus objetivos, sua atuação foi estruturada a partir de um conjunto de medidas destinadas a incentivar o investimento privado, pelo aumento do investimento público em infraestrutura e em medidas visando remover os obstáculos – burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos – ao crescimento. Desse modo, o conjunto de investimentos foi organizado em três eixos, sendo eles: I) infraestrutura logística, buscando a construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias; II) infraestrutura energética, visando a geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis; e, III) infraestrutura social e urbana, que objetivava a melhoria e ampliação dos setores de saneamento, habitação, metrôs e trens urbanos, e ainda, a universalização do programa luz para todos e recursos hídricos.

A previsão de investimentos para o período 2007-2010 totalizava 503,9 bilhões de reais, divididos da seguinte forma: área de logística e transporte 58,3 bilhões; área de energia 274,8 bilhões; e, área social e urbana 170,8 bilhões. No balanço de dois anos divulgado em 2009, novas ações elevaram os investimentos para 656,5 bilhões.

O PAC visou introduzir um novo conceito de investimento em infraestrutura no Brasil, a saber, um conceito que faria das obras de infraestrutura um instrumento de universalização dos benefícios econômicos e sociais para todo o país. Assim, de forma prioritária, o PAC buscava estimular a eficiência produtiva dos principais setores da economia, impulsionar a modernização tecnológica, acelerar o crescimento nas áreas já em expansão, assim como ativar áreas de fraca dinâmica economicamente, aumentar a competitividade e integrar o Brasil – não apenas em seu eixo interno, mas com a América Latina e aos demais mercados internacionais com potencialidade de comércio.

O PAC incluiu além dos investimentos em infraestrutura, incentivos aos setores produtivos locais e estímulos às políticas de crédito e financiamento, bem como desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo, transformando o Estado em catalisador de investimentos públicos e privados para o crescimento com transformação social, ou seja, para o desenvolvimento econômico.

A gestão do PAC foi coordenada pelo Comitê Gestor do PAC (CGPAC), composto pelo ministro da Casa Civil, o ministro da Fazenda e o ministro do Planejamento. Houve ainda a criação do Grupo Executivo do PAC (GEPAC), ao qual era integrado pela Subchefia de Articulação e Monitoramento (Casa Civil), Secretaria de Orçamento Federal e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (Planejamento), além da Secretaria Nacional do Tesouro (Fazenda). O GEPAC teve como função estabelecer metas e acompanhar a implementação do PAC.

Apesar do atraso na execução das obras, o PAC pode ser considerado um incremento ousado ao PPA, não somente pelos investimentos de grande porte, mas porque ele trouxe objetivos diretos da presidência da república e reorientou as ações do ministérios a partir de objetivos traçado – a médio e longo prazo. Do mesmo modo, a partir do PAC houve toda uma reestruturação dos bancos públicos e do BNDES com a finalidade de dar suporte aos investimentos e garantir uma política proativa de crédito para renovar a dinâmica de investimentos no Brasil, tanto no setor público, quanto no setor privado. Soma-se ao PAC ainda, que diante da crise internacional de 2008-2009, ele se constituiu num dos mecanismos que contribuíram para que o país demorasse mais a sentir os efeitos da recessão mundial, de modo que o Brasil foi um dos países que menos sofreu com a crise e foi um dos primeiros a voltar a crescer. Isso porque, enquanto outros países tiveram de mobilizar investimentos públicos para gerar empregos, o Brasil já realizava uma política para dinamizar a economia, com planejamento, orçamento e obras em andamento.

Nesse sentido, pode-se dizer que, mesmo de forma morosa, o PAC reflete uma nova concepção em que o Estado volta a ter papel mais ativo na promoção do desenvolvimento, como investidor em áreas estratégicas e indutor de investimentos privados.

O PPA 2008-2011 também instituiu o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que tinha como meta melhorar a qualidade da educação. Nesse sentido, destacou-se a criação do Programa Universidade para Todos (ProUni), a reestruturação das Universidades Federais e o início de uma modernização do ensino profissionalizante. Houve ainda a elaboração do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que visava mensurar o nível de qualidade da educação básica. E inclui-se ainda no escopo do PPA, a criação do Programa

Compromisso de Todos pela Educação. Para financiar a educação básica, foi sancionada a Lei nº 11.494/2007, regulamentando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). O PDE dividia-se em quatro eixos: 1) educação básica; 2) alfabetização e educação continuada, ensino profissional e tecnológico; e, 3) ensino superior.

Já a Agenda Social teve dois programas de distribuição de renda, a saber, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Bolsa Família. O Benefício de Prestação Continuada assegura a transferência mensal de um salário mínimo para idosos acima de 65 anos e pessoas com deficiência de qualquer idade que possuam renda *per capita* familiar inferior a um quarto do salário mínimo. O programa Bolsa Família direciona-se as famílias que possuam renda *per capita* média inferior a 70 setenta reais mensais. O valor do benefício varia de acordo com a quantidade de crianças – de 0 a 17 anos – e com o valor da renda *per capita*. Estes dois programas fizeram e ainda fazem parte da política social de redistribuição de renda dos PPAs.

De acordo com Paulo (2010), Garcia (2012) e Cavalcante (2007), há uma continuidade do modelo que fundamentou os dois planos anteriores. Nesse sentido, a metodologia de definição dos programas não foi alterada. Assim, a metodologia continuou a basear-se na identificação do problema, suas causas e o público-alvo, definição do objetivo e das ações do programa para atingir as causas do problema. Do mesmo modo, os programas continuaram sendo compreendidos como mecanismos que articulam um conjunto de ações para promover o enfrentamento do problema, devendo seu desempenho ser passível de mensuração por meio de indicadores de desempenho condizentes com o objetivo estabelecido. Assim, não houve mudanças no modo de elaboração dos programas em relação aos dois planos anteriores, bem como, no que tange à avaliação e monitoramento, não surgiram inovações. Dessa maneira, as avaliações dos programas continuaram sendo realizadas anualmente em conjunto com as avaliações do Plano. Quanto ao monitoramento dos programas e ações, também não houve nenhuma alteração na metodologia de coleta e tratamento dos dados. E, referente aos três fatores do processo orçamentário, perpetuou-se a predominância do fator controle sobre os demais, isto é, o planejamento e a gerência não tiveram assim nenhuma alteração significativa durante o PPA 2008-2011 (PAULO, 2010).

Tomando a premissa de Kátya Calmon e Divonzir Gusso (2003) acerca do fomento de uma cultura de resultados na administração pública, Paulo (2010) percebe que a avaliação dos programas começa a ser incorporada na agenda pública brasileira, argumentando que a experiência de avaliação do PPA gerou uma ampla adesão dos órgãos de governo ao movimento de avaliação e melhoria da gestão pública. Também, a ideia de integração entre

orçamento e planejamento, simplificou e deu visibilidade ao sistema orçamentário brasileiro, dessa maneira, contribuindo para uma maior transparência na gestão pública. Além disso, a implementação do PPA corrobora uma imagem objetiva de racionalidade por parte da gestão governamental, ao referenciar todas as ações do governo a uma programação prévia.[94]

4.2.7.4 Considerações, críticas e apontamentos sobre os PPAs 2004-2007 e 2008-2011

Como salienta Pedro Luiz Cavalcante (2007), a partir de 2000, com a implementação de um novo modelo de PPA, não têm sido poucas as limitações e dificuldades enfrentadas por esse novo modelo de planejamento. Segundo ele, os estudos do Banco Mundial de 2002 e 2006 reiteraram que o Brasil vem evoluindo de forma modesta nas reformas orientadas para resultados. Assim, a introdução de elementos da gestão e do orçamento por resultados tem encontrado sérias restrições.

Segundo Garces e Silveira (2002), um dos principais entraves à implementação dessa reforma é a insuficiência quantitativa e qualitativa de informações gerenciais. Na falta de informações sólidas e consistentes para subsidiar a decisão, o planejamento, o gerenciamento e a gestão estratégica perdem muito de sua eficácia, restringindo sempre os resultados objetivados. Nesse sentido, Cavalcante (2007) chama a atenção para a falta de sistemas e métodos adequados, sobretudo do PPA 2004-2007, no qual os gerentes enfrentaram dificuldade para obter e consolidar informações sobre os resultados e o desempenho físico dos programas sob sua responsabilidade, de modo que o quadro se agravava (e ainda é grave) à medida que ações vão sendo descentralizadas para Estados e Municípios.

Desse modo, na mensuração dos resultados dos programas foram observados dois problemas centrais: primeiro, a dificuldade na elaboração de indicadores de resultado – que indicam efetividade – e de determinar o grau de impacto do programa na evolução do indicador; segundo, a complexidade para identificar o período razoável para que um programa gere resultados[95] (CAVALCANTE, 2007).

[94] Todavia, compreendemos que os avanços apontados por Paulo (2010) não podem ser creditados somente ao PPA 2008-2011, já que esses aspectos decorreram da aprendizagem e dos efeitos da repetição dos procedimentos implantados pelos PPAs ao longo do tempo, que dessa maneira, contribuíram e contribuem para sedimentar uma cultura de resultados na administração pública.

[95] Segundo esse autor: "Quanto à relação entre indicadores e processo de alocação de recursos, nota-se que não há causalidade entre as variáveis. De modo geral, o desempenho dos programas, mensurado pelos indicadores, não impacta, pelo menos em termos quantitativos, as dotações de recursos ou as suas execuções orçamentárias dos programas." (CAVALCANTE, 2007, p. 143).

Somou-se a falta de informações confiáveis, a carência de pessoal qualificado para realizar o monitoramento dos indicadores[96], gerando, em função disso, metas que eram na sua maior parte irrealistas, já que no momento da tomada de decisões alocativas, por estes motivos, na maioria das vezes os indicadores dos PPAs acabaram sendo ignorados. Logo, contradizendo a importância da mensuração dos custos das ações governamentais, que segundo Cunha e Rezende (2005, p.132), "[...] pode fornecer bases mais objetivas para a alocação de recursos públicos na área social, tanto nos órgãos setoriais quanto nos órgãos centrais da administração pública federal [...]", faltaram indicadores de custos dos programas ou dos órgãos que os executaram. Assim, os *inputs*, isto é, salários e custos de capital, estiveram separados em programas globais e não foram contabilizados. Desse modo, para Cavalcante (2007) as medidas de desempenho estiveram longe de serem completas.

A estrutura dos PPAs mostrou-se frágil em sustentabilidade, já que há muitas incongruências na integração dos conteúdos programáticos, informacionais, orçamentários, organizacionais e de recursos humanos. O papel dos gerentes e a contratualização de resultados não funcionaram de forma satisfatória – tendo como mérito apenas a arquitetura que foi bem montada nesse sentido. Assim, a difusão e ampliação da esfera do planejamento ficou circunscrita institucionalmente ao circuito da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), à Secretária de Orçamento Federal (SOF) e à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA).

Uma crítica recorrente aos PPAs 2004-2007 e 2008-2011 reside em sua metodologia, que ao adotar um modelo ancho, geral e irrestrito para todas as pastas, independente das características distintas de cada uma, implementou um modelo padrão para qualquer organização do governo, com isso, ignorou-se as particularidades de cada ministério e de cada programa, desconsiderando as estruturas de distintos tamanhos e características – como o Ministério da Saúde e o Ministério do Turismo –, bem como, as especificidades de cada área – tais como o Ministério de Minas e Energia e o Ministério do Desenvolvimento Agrário –, significando que a metodologia de programação utilizada para a área de infraestrutura é a mesma que para a área social, assim como falta a esse processo uma distinção clara entre os programas finalísticos e os de apoio ao Estado. Tem-se então, um grave problema, já que se submete toda a administração a um mesmo modelo de planejamento e gestão, ignorando o

[96] Que como já destacado não pode ser creditado ao escopo do plano, e sim, ao processo lento de reconstrução de todo um sistema de planejamento no Brasil, ao qual se integra o seu quadro de técnicos.

objeto de cada política pública, assim como as peculiaridades organizacionais.[97] (BANCO MUNDIAL, 2006; PAULO, 2010; MATSUDA; SHEPHERD; WENCESLAU, 2006; CAVALCANTE, 2007).

As análises de custos de eficiência dos programas finalísticos foram praticamente inexistentes, o que resultou numa ausência de cobrança frente aos programas por melhor eficiência nos gastos. O que pode indicar, tal como afirma Cavalcante (2007), uma ausência na agenda de uma preocupação quanto à eficiência nos gastos públicos.

Integra-se a essa crítica, a falta de um sistema de avaliação e responsabilização para os gerentes dos programas nos PPAs, já que o uso de indicadores de custo e de desempenho só tem validade se inseridos num sistema de *accountability*. Desse modo, os indicadores foram positivos no sentido de ampliar a transparência governamental, entretanto, o grau de *accountability* foi considerado baixo (CAVALCANTE, 2007; PAULO, 2010; GARCIA, 2012).

Destaca-se que houve uma importante contribuição para que houvesse maior transparência nas ações de governo.

> Os programas talvez tenham sido mais úteis para fins de controle externo do que para a gestão interna dos ministérios. A CGU e o TCU utilizam bastante os programas como critérios para a definição de suas ações de auditoria. [...] O uso do PPPA por parte dos órgãos de fiscalização demonstra cabalmente a condição do PPA à transparência do governo. (MATSUDA; SHEPHERD; WENCESLAU, 2006, p. 14-15).

Corroborando essa constatação, mas de maneira mais crítica, para Luiz Fernando Arantes Paulo (2010),

> [...] é possível afirmar que o PPA constitui instrumento de trabalho principalmente para órgãos de controle, mas, para os planejadores e tomadores de decisão, limita-se a peça burocrática. Essa constatação [...] consiste em afronta ao previsto pela Constituição Federal de 1988, que conferiu ao Plano Plurianual o papel de instrumento de planejamento e gestão estratégica, orientador dos planejamento regionais e setoriais e das leis orçamentárias. (PAULO, 2010, p. 180).

Como exemplo desse fato, Paulo (2010, p. 180) cita que a presidência da república vem ignorando os trabalhos de preparação dos PPAs que são desenvolvidos pelo Ministério

[97] "A universalidade ignora as diferenças entre as organizações quanto aos objetivos e à competência técnica; ela presume que a melhoria do desempenho é o produto da aplicação de uma fórmula padrão (do tipo "tamanho único"), sem levar em conta diferenças de objetivos e competências; ela pulveriza a distribuição dos recursos; ela não sinaliza claramente as reais prioridades do governo (e por isso não conta com o apoio da própria Presidência); ela gera uma burocracia que não produz resultados. Portanto, está comprovado que o uso de um enfoque padronizado para promover a melhoria da gestão de tipos diferenciados de atividades é ineficaz." (MATSUDA; SHEPHERD; WENCESLAU, 2006, p. 32).

do Planejamento, lançando uma série de planos em paralelo, aos quais, tem destaque especial, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE) e a Agenda Social (AS).

Segundo o autor, essa medida se conforma numa maneira de o governo federal definir e eleger suas prioridades e metas a par das considerações do planejamento, desqualificando o aspecto (mesmo que incipiente) participativo dos PPAs. E como estas iniciativas do governo – PAC, PDE e AS no PPA 2008-2011 – precisaram ser incluídas nos PPAs para cumprir a previsão constitucional, essa inclusão vêm se dando de maneira unilateral, como um procedimento burocrático *stricto sensu*. Essas ações vem contribuindo para o esvaziamento do processo participativo dos últimos PPAs – incluindo o último PPA 2012-2015 –, corroborando com o paulatino descrédito do PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica, sobretudo, na construção de um modelo que seja mais participativo, e, portanto, democrático.

Segundo Leonardo Avritzer (2013), essas ações têm indicado um importante limite ao alcance da participação nas políticas dos PPAs. Avritzer chama a atenção, sobretudo, para a área de infraestrutura, destacando as várias manifestações e as ações da sociedade civil contra inúmeras obras empreendidas pelo PAC, dentre elas destaco: a construção de Belo Monte, as remoções forçadas para obras da copa do mundo, os transtornos nas obras de transporte e mobilidades em várias cidades, etc.

Para Avritzer (2013), isso revela a falta de uma concepção de participação da sociedade civil e dos movimentos sociais na área da infraestrutura. Segundo ele, essa concepção tem lastro na Constituinte de 1988, já que a participação da sociedade civil e dos movimentos sociais no Brasil foi forjada durante as lutas pela redemocratização. Nesse momento reivindicou-se a participação em diversas áreas de políticas públicas, tais como a área da saúde e a área das políticas urbanas.[98] Todavia, o mesmo não aconteceu na área de infraestrutura. O autor associa essa "falta" de reinvindicações por participação na área de infraestrutura ao "apagão estrutural" vivido no Brasil nos anos 1980 e 1990 nessa área – o que tem relação direta com a desestruturação do planejamento no Brasil.

A nosso ver há duas dimensões que limitam o potencial do PAC. Primeiro, como já destacado, falta desenvolver a dimensão participativa em sua concepção, construção e execução. Segundo, ligando-se diretamente a primeira dimensão, o PAC carece de uma maior publicização das suas ações e obras, para assim favorecer a construção de consensos em torno

[98] Segundo Avritzer (2013) estas áreas tornaram-se fortemente participativas como resultado das decisões tomadas durante a Assembleia Nacional Constituinte.

de seus objetivos e de mobilizar amplos setores na elaboração e consecução de suas ações. A deficiência nessas duas dimensões tem agido em detrimento da legitimidade e sustentabilidade das ações do PAC.

Outro aspecto relevante é que o instrumento da avaliação – que é um instrumento fundamental para a eficiência no gerenciamento dos recursos – foi utilizado de forma parcial e, logo, de forma insuficiente pelos PPAs 2004-2007 e 2008-2011, assim, os resultados não foram utilizados para fins de tomada de decisões. Para Pedro Luiz Cavalcante (2007), a incorporação de mecanismos sistemáticos de avaliação e monitoramento ao processo orçamentário não agregou valor ao processo decisório organizacional, pois não se completou o ciclo de melhora na gestão pelo processo de aprendizado. Como destacado, o planejamento avançou sim nesse período, mas de certa forma, os avanços foram limitados, sobretudo, no que se refere à melhoria da efetividade e da eficiência nos gastos públicos.[99]

Ainda colocam-se cinco importantes críticas aos PPAs 2004-2007 e 2008-2011. A primeira crítica diz respeito ao detalhamento excessivo dos PPAs, que se dá em obediência à estrutura orçamentária. Assim, os PPAs não tem se restringido a apontar diretrizes, objetivos e metas organizadas por meio de programas, mas, por sua vez, tem discriminado inclusive as ações orçamentárias e não orçamentárias com a previsão de recursos. Essa ação, como já destacado, contribui com a transparência nos gastos públicos. Todavia, desvia a discussão estratégica de planejamento, que é, sobretudo, política, para um enfoque técnico-orçamentário. O que corresponde uma inversão de papéis, ao invés do planejamento orientar o orçamento de acordo com as prioridades preestabelecidas, os PPAs vêm sendo incorporados à dinâmica orçamentária (PAULO, 2010). Nesse sentido, Paulo (2010, p. 181) argumenta que "[...] é preciso reconhecer que a construção da lei orçamentária segue uma estratégia que, por vezes, é muito distinta da esperada em um exercício de planejamento."

O segundo ponto de crítica refere-se à dubiedade teleológica dos PPAs, isto é, a dupla pretensão de se constituir num instrumento que seja ao mesmo tempo, identificado como de planejamento e gestão estratégica, bem como, de transparência dos gastos públicos. Segundo Paulo (2010), esperar que o mesmo instrumento cumpra dois papéis tão distintos, configura-se em duas importantes falhas, uma conceitual e outra estratégica. E segundo ele, a insistência

[99] O que se tem agravado pela crescente rigidez orçamentária em decorrência das constantes elevações do percentual de despesas obrigatórias no orçamento da União.

nessa dubiedade teleológica do PPA, vem, ao longo do tempo, corroborando para desacreditá-lo em ambos fins previstos.[100]

A terceira crítica diz respeito à estratégia de gestão dos PPAs que vêm sendo adotada pelo Ministério do Planejamento, que privilegia o monitoramento da execução orçamentária das ações em detrimento de uma avaliação dos programas como um todo. Isso, pulveriza o monitoramento e reduz a sua capacidade de intervir nos resultados dos programas. Esse ponto tem relação estreita com a já citada inexistência de um sistema de responsabilização dos gerentes frente aos resultados de seus programas.

A quarta crítica se assenta sob a abordagem fundamentalmente setorial dos PPAs, que incita o enfrentamento entre o órgão central e os ministérios responsáveis pela implementação das políticas. Essa abordagem não tem contribuído para a superação de problemas relacionados à relação interinstitucional.

A quinta importante crítica aos PPAs 2004-2007 e 2008-2011, diz respeito à participação. A "Lei de Responsabilidade Fiscal", aprovada em 2000, e a resolução que dita as regras de tramitação do orçamento no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), de 2006, representaram um valioso avanço quanto à previsão de participação, já que preveem a realização de audiências no Parlamento. Não obstante, inexiste penalidade caso esse instrumento de democracia representativa não se realize. Além disso, apesar desses PPAs terem realizado audiências públicas para sua elaboração, as audiências públicas não se constituem na garantia de que a sociedade será ouvida e/ou terá voz de fato nos planos elaborados. Os processos de consulta dos PPAs 2004-2007 e 2008/2011 coordenados pelo Parlamento revelaram-se deficientes, bem como "[...] durante a gestão do plano não foram estabelecidos mecanismos sistêmicos para promover a desejada participação [...]" (PAULO, 2010, p. 175), suscitando muitas críticas, de maneira que estes esforços de participação não conseguiram influenciar efetivamente os planos (COSTA; BICALHO, 2007; GARCIA, 2012; PAULO, 2010).

Esse vácuo institucional dificulta que o povo exerça sua condição de sujeito político, sendo necessário institucionalizar a metodologia de participação como forma real de garantir a participação a partir de um processo que tenha regras claras e que empoderem de fato a

[100] Matsuda, Shepherd e Wenceslau (2006), também consideram essa crítica, valendo-se da literatura internacional para fundamentar esse aspecto crítico. Segundo eles: "[...] um mesmo instrumento não pode atender a dois objetivos diferentes. Um dos instrumentos é o PPA, que enfrenta dificuldades em servir aos múltiplos objetivos de planejamento e formulação de políticas (no sentido de identificação de problemas e respectivos programas e de racionalização dos recursos para atendê-los) e de gestão financeira e organizacional. [...] Kim e Outros (2006) consideram axiomático manter em separado as duas diferentes funções do orçamento (planejamento e gasto) [...]." (MATSUDA; SHEPHERD; WENCESLAU, 2006, p. 27).

sociedade na construção e execução dos PPAs. Nesse sentido, essa institucionalização da participação deve ser contemplada tanto no âmbito do Legislativo quanto do Executivo.

Para Paulo (2010), todos esses fatores vêm, paulatinamente, impondo uma resistência ao PPA no âmbito administrativo – incluindo também nesse escopo a Presidência da República –, de maneira que seu trâmite incorporou-se apenas aos procedimentos burocráticos, sendo na maioria das vezes, ignorado no âmbito político-decisório. O que pode ser observado pelo desinteresse do legislativo, no qual os PPAs, quando dos seus trâmites pelo Congresso Nacional, não geraram maiores debates. Nesse sentido, entende-se que os PPAs necessitam serem incorporados ao debate político – tanto no âmbito do poder executivo, quanto legislativo –, para que os PPAs sejam reconhecidos como efetivos instrumentos de planejamento e gestão estratégica. Portanto, os PPAs devem valorizar o debate político-estratégico ao invés do debate técnico-orçamentário.

Portanto, apesar das críticas, os PPAs 2004-2007 e 2008-2011 apresentaram importantes avanços na gestão do planejamento em sua metodologia, entretanto, ainda há a necessidade de desenvolver sua dimensão política do planejamento, recuperando, ou melhor, ativando de fato essa dimensão, para assim possibilitar a construção de um sistema democrático de planejamento público estratégico.

Como bem analisa Garcia (2012),

> Esta é tarefa premente que vem sendo postergada, com grande prejuízo para os governantes, o povo brasileiro e a própria democracia. Afinal, é direito do cidadão saber por quais caminhos e para qual futuro o país está sendo conduzido. E isto deve mostrar o programa do governo e o plano estratégico de desenvolvimento. O PPA e o OGU seriam apenas a expressão físico-financeira dos aspectos materiais dos planos de desenvolvimento. (GARCIA, 2012, p. 452).

4.3 Breve síntese sobre as experiências de planejamento no Brasil

O planejamento ainda encontra na cultura política brasileira uma forte oposição, em parte por sua trajetória histórica no Brasil estar fortemente vinculada a experiências marcadas pelo autoritarismo e a exclusão da sociedade civil dos rumos do desenvolvimento. A primeira no governo Vargas (1930-1945), com sua burocracia técnica voltada a planificação, a centralização das decisões e desprovida de orientação democrática. Esse período marca uma reorientação, a saber: elabora-se uma macroestrutura burocrático-administrativa estatal que passa então a formular políticas públicas, bem como há a expansão empresarial do Estado com a criação de empresas públicas; o Estado passa a ter o papel de promotor do desenvolvimento, intervindo na vida econômica e social do país; inicia-se a industrialização

sob a tutela do Estado; e, tendo relação direta com toda essa reorientação no caráter e na feição do Estado, inicia-se a prática do planejamento como suporte às ações do Estado.

Não obstante, durante o período democrático entre 1946-1964 o planejamento público teve seus primeiros contornos delineados, primeiro com o Plano SALTE (1946-1951) no governo de Eurico Gaspar Dutra, depois com o Plano de Metas (1956-1961) no governo Juscelino Kubitschek, e, por fim, com o Plano Trienal (1963-1964) durante o governo de João Goulart – plano que abrigava em seu escopo as diretrizes para as reformas institucionais[101] e de base. Mas como já é sabido, essa experiência teve seus avanços impedidos pelo golpe civil-militar.

A segunda experiência de planejamento, que tem como marca o autoritarismo e a exclusão da sociedade civil, deu-se a partir do golpe de 1964 pelo governo militar (1964-1985) e seus projetos de planejamento estatais de caráter centralizado, intervencionista, normativo, economicista, fechado à sociedade e distanciados dos problemas sociais, e, consequentemente, concentradores de renda, antissociais e antiecológicos – Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG (1964-1966), Plano Estratégico de Desenvolvimento – PND (1968-1970) e o II Plano Estratégico de Desenvolvimento – II PND (1975-1979).

Os vinte e um anos (1964-1985) de autoritarismo e economicismo que caracterizaram o planejamento estatal normativo do governo militar, deixaram marcas profundas, que influenciaram profundamente as visões sobre a teoria e a prática do planejamento por parte de acadêmicos, técnicos e políticos.

Como afirma Garcia (2012), a própria Constituinte, ao trabalhar dentro de um quadro de intensa crise econômica e desequilíbrio nas finanças públicas, bem como, em meio de grande pressão das reivindicações populares até então reprimidas, não conseguiu superar a concepção normativa e reducionista do planejamento governamental herdada dos militares e de seus tecnocratas. Segundo esse autor, tal limitação se confirma tanto pelo conteúdo dos artigos referentes ao planejamento – sobretudo, os artigos 165, 166 e 167 –, quanto pela localização do assunto na estrutura que organiza o texto constitucional, isto é, os artigos aludidos integram o "Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II – Das Finanças Públicas, Seção II – Dos Orçamentos" (GARCIA, 2012).

[101] O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, entre outros objetivos, pretendia recolocar o país na rota do crescimento, conter progressivamente a inflação, promover distribuição de renda, diminuir as desigualdades regionais, reestruturar a dívida externa e impulsionar as reformas de base. Ressaltamos que boa parte das reformas propostas e categoricamente defendidas por Furtado no Plano Trienal, ainda não se efetivaram, de modo que os entraves continuam postos e a democracia ainda fragilizada nos seus mecanismos políticos de efetivação referentes à cidadania, representação e participação, perpetuando uma distribuição desigual dos recursos cívicos. Ver: Celso Furtado; Rosa Freire d'Aguiar, **O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento** (2011).

Desse modo, apesar de todo um contexto propenso a mudança na concepção que orientava o planejamento governamental, o planejamento estratégico governamental foi suplantado, incutindo-se apenas a sua expressão material – físico-financeira –, entretanto, submetida a um enfoque normativo e economicista. Nesse sentido, entendemos que nesse momento crucial, ignorou-se a nova e, muito mais complexa realidade política, social, cultural e econômica do país. Assim como, não foram considerados os avanços do conhecimento sobre os processos de governo nem as teorias e práticas de planejamento público moderno, que buscam integrar as dimensões e os recursos políticos, econômicos, cognitivos, organizativos e outros em perspectiva estratégica[102] (GARCIA, 2012).

Outro fator apontado por Garcia (2012), que corrobora a manutenção da orientação do planejamento normativo do governo militar, reside na composição da comissão da Assembleia Nacional Constituinte responsável pela elaboração das propostas referentes ao tema do planejamento. Integravam esta comissão economistas com experiência governamental, ministros e secretários estaduais de Planejamento e Fazenda, dentre eles Roberto Campos, Delfim Netto, José Serra, César Maia, Francisco Dornelles, Osmundo Rebouças, dentre outros. Estas figuras, na sua maioria, haviam sofrido com as dificuldades de planejar e executar orçamentos em ambiente de complexidade crescente e tinham se inclinado para orientação mais fiscalista. Repor esse contexto possibilita compreender a natureza do PPA, pois, a peça concebida pelos constituintes não se distancia de uma programação plurianual das despesas, já que foi elaborada sob a influência daqueles que lidavam com os PNDs (GARCIA, 2012).

Como destacou Garcia (2012),

> Ao deixar sem regulamentação, mediante LC, os Artigos 165 e 174 e, principalmente, ao não organizar as disposições constitucionais referidas anteriormente em estrutura lógico-hierárquica, permanece-se sem orientações conceituais e metodológicas para a elaboração de planos de desenvolvimento e a prática do planejamento governamental. Tal lacuna pode ser tomada como indicador da incompreensão da importância do planejamento ou da baixa prioridade atribuída pelas lideranças políticas nacionais em dotar o Estado de instrumentos de condução política dos projetos de transformação social. (GARCIA, 2012, p. 436).

Como reflexo disso, e aliado à hegemonia neoliberal dos anos 1990, os dois primeiros PPAs, 1991-1995 e 1996-1999, não foram mais que cartas de intenções introdutórias bastante

[102] Como destaca Garcia (2012), ainda que as modalidades de planejamento dos países desenvolvidos não fossem necessariamente isentas de imperfeições nem diretamente adaptáveis ao contexto brasileiro, a proposta mais abrangente e estruturada destes modelos poderia auxiliar o rompimento da visão estreita (fortemente orçamentária) da concepção brasileira. Dentre essas referências, Garcia (2012) cita entre outros, Nelson (1985), Dror (1988), Plowden (1987) e Matus (1993).

generosas e audaciosas, que continham o orçamento plurianual de investimentos e as demais despesas exigidas. Entretanto, não possuíam nenhum nexo com as intenções anunciadas, sendo vazias no que tange à prática do planejamento (GARCIA, 2012). Permanecia o entendimento limitado que compreendia o planejamento público apenas como planejamento econômico. Assim, não se concebeu a execução do plano e dos orçamentos como instrumentos de gestão estratégica, não foram realizadas análises e avaliações das ações, não se trabalhou com prioridades claras e formalizadas que devem ser atualizadas conforme a conjuntura e, não buscou-se a integração e as complementaridades sinérgicas às quais congrega um plano, um projeto.

Somente a partir de 1998 organizaram-se as disposições constitucionais estruturando uma lógica-hierárquica contendo as orientações conceituais e metodológicas para a elaboração dos planos de desenvolvimento e a prática do planejamento governamental.[103]

Dessa forma, o processo de planejamento passou a compreender a elaboração de diagnósticos de situação, identificar e selecionar problemas para o enfrentamento considerado então como prioritário. Assim, foram formuladas estratégias e diretrizes, definindo-se objetivos a serem alcançados para cada problema selecionado, que, então, é abordado por um conjunto de ações organizadas em programas. Dessa maneira, todos os programas devem indicar os resultados pretendidos e as ações que os integram, tendo as metas e custos quantificados, assim como, tendo sua execução monitorada e seus resultados avaliados, de modo que a avaliação de desempenho seja critério para a alocação de recursos orçamentários nos próximos anos.

A mediação entre os PPAs e o Orçamento Geral da União (OGU) passou a ser realizada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estabelece as prioridades, metas e custos para o exercício dos programas dos PPAs.

No que se refere à elaboração e à execução dos orçamentos, houve uma importante simplificação, recuperando a natureza do orçamento como instrumento de gestão (metas, custos e prazos), pela adoção da técnica de orçamento por programas.

Para Fabiano Garcia Core (2001), essas medidas conformaram os marcos da reforma do processo federal de planejamento e orçamento públicos no Brasil. Segundo Ronaldo

[103] Essa medida foi elaborada pelo Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) integrado por representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) (Secretaria de Planejamento e Avaliação – SPA, Secretaria de Orçamento Federal – SOF, Secretaria de Controle de Empresas Estatais – SEST, IPEA e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE), do Ministério da Fazenda (MF) (Secretaria do Tesouro Nacional – STN, Secretaria Federal de Controle – SFC, Secretaria da Receita Federal – SRF, e Banco Central do Brasil – BCB), do Tribunal de Contas da União (TCU), do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), da Associação Brasileira de Orçamento Público e da Associação dos Profissionais em Finanças Públicas.

Garcia (2012), essas mudanças buscaram construir um processo de planejamento e orçamento tendo uma perspectiva mais gerencial. Dessa maneira, introduziu-se "[...] elementos que proporcionam o exercício da gestão cotidiana dos programas e de suas ações, a atribuição de responsabilidades, a prática da avaliação e a cobrança de resultados revelam avanço conceitual e metodológico." (GARCIA, 2012, p. 440).

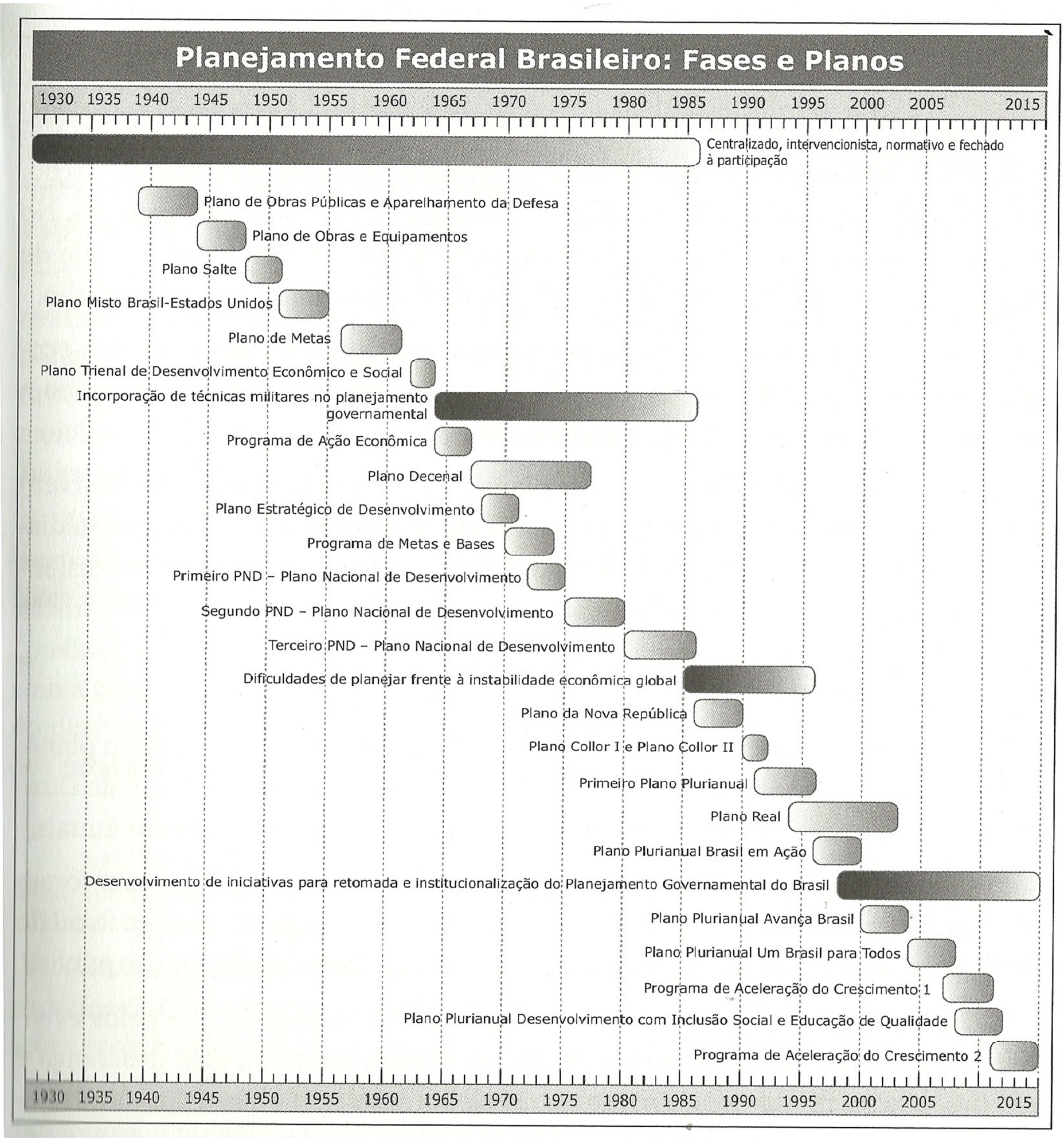
Todavia, como já detalhado neste capítulo, apesar dos avanços na prática da gestão governamental e de uma crescente conscientização da importância do planejamento como caminho para superar os entraves do subdesenvolvimento do país e promover transformação social, as novas experiências de planejamento (PPA 2004-2007 e 2008-2011) ainda apresentam importantes limitações na dimensão normativa – sobretudo, na sua interação com a esfera política e a institucionalidade – e, em sua concepção teórico-metodológica. Assim, a prática, consequentemente, revelou-se muito aquém do esperado.[104]

Isso porque, percebemos que historicamente faltou ao planejamento desenvolver a sua dimensão política. O que revela uma interdição significativa na cultura política brasileira da sua principal dimensão – a dimensão política. Aspecto esse que tem agido em detrimento da construção do planejamento público, isto é, de um planejamento de caráter "público" – no sentido republicano da palavra – no Brasil. Já que a publicização dos meios e objetivos (dos planos e projetos), a participação democrática e, logo, a formação de consensos e, por consequência, a legitimidade do planejamento ainda permanecem incompletos como mecanismos que compõem o planejamento governamental, para assim torná-lo de fato público. Portanto, tornando-se imprescindível a retomada da discussão acerca do planejamento público no Brasil.

Nesse sentido, o próximo capítulo destina-se a apontar os limites e impasses do planejamento público no Brasil, referendando o pensamento de Celso Furtado acerca dessa temática, tendo-o como um importante norteador para a superação dos limites e impasses do planejamento, bem como para apontar caminhos que conformem de fato a consecução do planejamento público no Brasil a partir do "planejamento democrático".

[104] Para um detalhamento das ações incompatíveis do que era proposto pela metodologia do PPA e o que foi realizado pelos PPAs a partir dos anos 2000, ver: Ronaldo Garcia (2012, p. 441-442).

Figura 2 – Planejamento governamental no Brasil (1930-2015): fases e planos



Fonte: (PALUDO; PROCOPIUCK, 2011, p. 69 – adaptado pelo autor).

5 O PENSAMENTO DE CELSO FURTADO E A QUESTÃO DO PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO NO BRASIL

5.1 Introdução

O presente capítulo tem como objetivo tratar da temática do planejamento público no Brasil, numa tentativa de apontar os limites que a ele se impõem, referendando a necessidade da utilização dessa ferramenta para a superação do subdesenvolvimento. Utilizamo-nos do pensamento de Celso Furtado tendo-o como norte para superação dos limites e impasses do planejamento. Nesse sentido, o capítulo se organiza da seguinte maneira: primeiro, analisamos quais os limites para a efetivação do planejamento público no Brasil; segundo, reiteramos a centralidade do planejamento público democrático como instrumento para romper com nosso quadro de subdesenvolvimento; terceiro, analisamos através de um diálogo crítico as polêmicas sobre o caráter do planejamento no pensamento de Celso Furtado; quarto, apresentamos o caráter indissociável entre democracia e desenvolvimento para Furtado; por fim, destacamos a proposta de "planejamento democrático" de Celso Furtado, entendendo essa formulação como um instrumento capaz de integrar desenvolvimento e democracia, apontando assim as vantagens da adoção do "planejamento democrático" no Brasil.

5.2 Razões dos impasses e limites ao planejamento público no Brasil

Existem várias razões que cerceiam o planejamento público no Brasil, ou melhor, há diversos impasses e limites ao planejamento e, nesse sentido, elencaremos agora os mais importantes.

O primeiro, diz respeito a grande dificuldade de financiamento por parte do governo nacional na década de 1980 e parte dos anos 1990, sobretudo, em função da crise do petróleo, a crise da dívida externa e a estagnação econômica, que agravou a vulnerabilidade nacional num contexto de forte restrição aos créditos externos e elevado endividamento público.[105]

Todo este complicado quadro, juntamente com a adesão ao programa neoliberal, resultou num movimento político-ideológico que desacreditava os conceitos e instrumentos que davam sustentação ao ideário do planejamento e, logo, às instituições responsáveis pelo planejamento. Com isso, frente ao baixo e ineficaz apoio político, os quadros técnicos foram dissolvidos e boa parte das instituições responsáveis pelo planejamento foram desativadas,

[105] Destacamos que os fatores macroeconômicos continuam a limitar as possibilidades de planejamento público no Brasil. Dentre os aspectos mais danosos elencamos: o crescimento da dívida pública, a alta taxa de juros, o não controle da inflação, o baixo crescimento do PIB, dentre outros.

sendo que, das que continuaram em funcionamento, a maioria veio a perder em grande parte sua importância estratégica.

Sobre esse contexto, analisa Lavalle (2011):

> Los déficits democráticos de los Estados durante el periodo de despliegue de la planificación en la región, incidieron también en la inexistencia de acuerdos de políticos que pudieran jugar el papel de un pacto social distributivo. El Estado se vio muy a menudo imposibilitado de dirimir entre demandas conflictivas de los distintos sectores, comprometiendo la solidez de su posición fiscal. Esta debilidade repercutió muy negativamente – en algunos casos dramáticamente – en la conducción de las finanzas públicas, conduciendo a la inestabilidad de precios, el endeudamiento excesivo, la vulnerabilidad externa y a la incertidumbre respecto a los efectos de las políticas. Todo ello conspiró contra la eficiencia, la eficacia y el respaldo necessário para el éxito de la actividad estatal destinada a impulsar el desarrollo. (LAVALLE, 2011, p. 73).

Observamos nesse período uma crescente influência do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial sobre o Brasil, o que encaminhou o Estado brasileiro para a liberalização e a antiestatização – e ainda, por que não, à desindustrialização. Segundo afirmou John Williamson (1990b), nos anos 1990 estas instituições negociaram com os governos latino-americanos programas de ajustes estruturais de cunho neoliberal, de modo que as principais medidas pautavam-se na receita do "Consenso de Washington".[106]

Lavalle (2011) entende que dentro das políticas que contribuíram com o desmonte de nosso sistema de planejamento nas últimas duas décadas do século XX, encontram-se as novas concepções sobre estratégias e políticas econômicas de crescimento e desenvolvimento, de modo que as mesmas possuem quatro pilares fundamentais, a saber:

> [...] I) la adopción de las reglas de juego del mercado y del sistema de precios como principal mecanismo de asignación de recursos; II) la apertura al comercio y a las corrientes financieras y de inversiones privadas internacionales; III) la privatización generalizada de empresas y actividades del Estado; y, IV) la implementación de duras políticas fiscales; y monetarias de estabilización. (LAVALLE, 2011, p. 75).

Portanto, as reformas político-econômicas implementadas tiveram como característica o fundamentalismo de mercado, pautando-se em três ideias-chave do enfoque neoliberal: disciplina macroeconômica, economia de mercado e abertura à globalização. Segundo o

[106] O Consenso de Washington impôs dez reformas, sendo elas: 1) disciplina fiscal; 2) reorientação das prioridades do gasto público para áreas com altos retornos econômicos e com potencial para melhorar a distribuição de renda, tais como saúde básica, educação primária e infraestrutura; 3) reforma tributária (para reduzir as taxas marginais e ampliar a base tributária); 4) liberalização da taxa de juros; 5) taxa de câmbio competitiva; 6) liberalização comercial; 7) liberalização dos fluxos de investimento estrangeiro direto; 8) privatização; 9) desregulação (para abolir as barreiras de ingresso e saída de produtos e capitais financeiros); e, 10) segurança dos direitos de propriedade (WILLIAMSON, 1990b).

ideário neoliberal originado por Friedrich Hayek[107] e a Escola Austríaca de Economia e, posteriormente, consolidado pela Escola de Chicago, o papel do Estado na economia deve ser mínimo. Nesse sentido, não se tem mais – como nas visões keynesiana e desenvolvimentista – o Estado como um mecanismo de correção na alocação de recursos no mercado, bem como o Estado como *locus* da dinâmica do desenvolvimento, pois ao Estado se atribui a ineficiência, a corrupção, o patrimonialismo e o clientelismo. De acordo com essa concepção, o Estado mínimo não necessita de sistemas de planejamento para orientar o desenvolvimento econômico e social, cabendo ao mercado a função de motor do desenvolvimento[108] – vale ressaltar que as políticas sociais dentro da posição neoliberal tem foco, exclusivamente, na redução da pobreza.

Segundo José Antonio Ocampo (2005), a orientação neoliberal a par de ter desestruturado os sistemas de planejamento e subjugado o desenvolvimentismo, também retirou o caráter social das políticas econômicas, pois de acordo com ele, sob a tutela do Consenso de Washington não há distribuição de riqueza, pelo contrário, concentra-se renda e há a redução dos sistemas de proteção social em decorrência da subordinação das políticas sociais à política econômica – numa desestruturação das bases do Estado de Bem-Estar –, o que resulta numa ação de governo anti-cidadã e, por que não, anti-democrática.

Os resultados da adoção do neoliberalismo no Brasil registraram uma baixa e decrescente inversão em infraestrutura, bem como a liberalização do mercado realizou-se com a ausência e/ou a insuficiência de marcos normativos, agindo em detrimento da indústria e do mercado nacional (LAVALLE, 2011).

Houve entre 1980 e 2000 uma agudização da heterogeneidade estrutural – típica do subdesenvolvimento –, já que as reformas neoliberais fragilizaram a economia, retirando o cambio como ferramenta econômica, deixando a economia nacional ainda mais exposta às variações do mercado internacional. Assim, as reformas neoliberais fizeram par com um período de crescimento lento e instável, afetando, sobremaneira, a criação de postos de empregos, aumentando a heterogeneidade estrutural e, logo, contribuindo com o crescimento da pobreza (FORTÍN, 2009; STIGLTZ, 2008).

O segundo limite diz respeito à falta de consciência por parte dos governantes de que o planejamento público é uma experiência acumulativa, de sedimentação técnica e atualização

[107] Friedrich Hayek (1990), **O caminho da servidão** [original de 1944].

[108] O debate em torno da relação Estado *versus* mercado, que recorrentemente é tido como o ponto central do debate ideológico, que simplesmente os opõe como se fossem antagônicos e não possuíssem complementariedades, a nosso ver, é frequentemente colocado de maneira equivocada. Já que a história do desenvolvimento demonstra que há complementariedade entre eles e não esta oposição radical. Destarte, entendemos que o mercado necessita de regulação e pode muitas vezes ser fomentado pelo Estado.

teórico-metodológica constante, que deve abrir espaço para o desenvolvimento de inovações institucionais. Logo, um real sistema de planejamento no Brasil depende do avanço de todo o setor público brasileiro, dos entes federados e das instâncias de poder. Como dito, o planejamento dependerá, especialmente, de uma abertura a inovações institucionais, conceituais, técnico-metodológicas que mudem o planejamento público no intuito de torná-lo mais dinâmico, democrático e inclusivo.

O terceiro entrave reside na vulnerabilidade externa e no deficiente sistema de financiamento. Como salienta Juarez Guimarães (Sd.), toda experiência de planejamento pode fracassar diante da força do imprevisível e, nesse sentido, coloca-se como relevante elemento de imprevisibilidade a vulnerabilidade externa da economia brasileira. Ninguém ousa dizer que a volatilidade do mercado financeiro no Brasil não se constitui num dos entraves ao planejamento público.

Integra-se a este fator, a desorganização do sistema de financiamento dos setores público e privado, sistema esse muito afetado pela lógica especulativa e pelos juros altos – características marcantes de um país de forte instabilidade financeira. É verdade que a capacidade de financiamento público vem sendo recuperada, entretanto, por outro lado, o financiamento privado ainda é precário e muito oneroso, necessitando para contornar esse entrave: primeiro, de uma política de Estado que pressione a oferta de crédito a juros baixos; e, segundo, desenvolver uma dinâmica produtiva virtuosa e novos canais de poupança e investimento a partir de um crescimento que se dê com inclusão e distribuição de renda – para garantir sua sustentabilidade. Dessa maneira, apesar dos progressos recentes faz-se necessário avançar no sentido de consolidar um forte sistema público de financiamento no Brasil.[109]

Como bem perceberam José Celso Cardoso Jr. e Valdir Melo (2011), o quarto limite é expresso pelo foco nas questões conjunturais em detrimento das políticas pautadas no longo prazo. Esta questão é agravada pela combinação entre a miopia da mídia e os prazos políticos de renovação das administrações. Logo, há o foco nas questões conjunturais, tratando os

[109] A existência de um sistema público de financiamento, englobando, os bancos públicos e o BNDES, possibilita a ampliação da oferta de crédito em condições mais favoráveis, permitindo sua oferta para segmentos que tem dificuldade em conseguir crédito de baixo custo em bancos privados, reduzindo a concentração de crédito em áreas específicas. Essa ação pode contribuir para um aumento do volume e uma melhor distribuição do crédito, corroborando uma maior homogeneidade econômica entre as regiões e os setores. Assim, um sistema público de financiamento pode exercer um importante papel na diminuição do *spread* bancário, bem como para fomentar uma maior concorrência no sistema financeiro, baixando os custos dos empréstimos, além de contribuir para a redução dos juros e da inflação. Igualmente, tal política possibilita ampliar a capacidade de atendimento das demandas financeiras dos beneficiários de programas públicos, incluindo o recebimento e o acesso regular a recursos para a microfinança, o pequeno empreendedor, o crédito agrícola, dentre outros, setores que não possuem no Brasil uma carta de crédito satisfatória no mercado de crédito privado. E ainda, um sistema público de financiamento possui papel anticíclico e de apoio à política econômica em momentos de instabilidade e crise econômica.

problemas topicamente. Esse ponto se relaciona diretamente com a questão do "mercado político", isto é, os governantes – aqui leia-se políticos e partidos – estão preocupados em ganhar as eleições e exercerem o poder, o que resulta na falta de um projeto de nação que vise soluções reais, sustentáveis (nos âmbitos políticos, sociais e econômicos), duradouras. Isso porque, boa parte das políticas tem a característica de serem "planos de governo" e não "planos de Estado", ou melhor, não são objetivos compartilhados pela opinião pública de modo geral, tendo alcance limitado, restringindo sua legitimidade e seu poder de transformação – justamente por não estarem pautados no longo prazo e por carecerem da participação em sua elaboração.

Nesse sentido, os orçamentos públicos também não estão sendo tratados ao longo dos anos tendo como horizonte o longo prazo, o que primeiro, vem contribuindo, sobremaneira, com o desperdício de recursos e com o endividamento público[110], e segundo, acaba por restringir o leque de atuação dos governos e, logo, o alcance do planejamento como ferramenta para contornar tal situação. Algo que vem sendo agravado pelo aumento gradativo das vinculação atreladas ao orçamento da União, que acabam por restringir o leque de opções em políticas públicas, contribuindo para o crescente engessamento do orçamento.

O quinto limite diz respeito à dimensão democrática do Estado. Como bem compreendeu o economista chileno Jorge Leiva Lavalle (2011) em sua pesquisa sobre o planejamento governamental na América Latina, no Brasil mesmo quando houve consenso quanto à necessidade do planejamento público, o mesmo enfrentou enormes dificuldades na sua implementação. Essa dificuldade decorreu da fragilidade de nossas instituições democráticas, ou mesmo, em alguns momentos, da completa ausência dessas instituições. O que, sobremaneira, facilitou a captura e a cooptação das agências do Estado encarregadas do planejamento por grupos poderosos e/ou redes patrimonialistas de poder, dessa maneira, tornando o alcance das propostas sempre aquém das necessidades sociais – o que segundo Furtado privou os mais necessitados das benesses do desenvolvimento. Nesse sentido, dentro de um quadro de déficit democrático, instabilidade política e baixa institucionalização da competição pelo poder, houve uma grande incerteza acerca da execução dos planos, o que reduziu sua eficácia até mesmo quando de fato efetivados.

Esse quadro, ao ser reiterado ao longo dos anos, criou uma imagem negativa do planejamento governamental. Dessa maneira, o Estado brasileiro erigiu sem constituir um

[110] Aqui também se inserem as renúncias fiscais, as manobras de balanço orçamentário das contas públicas, os descumprimentos constitucionais das aplicações em setores fundamentais – saúde, educação, previdência social, etc. –, dentre outros.

forte Estado democrático para assegurar sua autonomia frente aos interesses particularistas, indo na contramão tanto do respeito aos direitos dos cidadãos, quanto da vigência do império da lei. Como já dito, as políticas públicas foram na maioria das vezes capturadas em favor de grupos econômicos, setores sociais, círculos militares, dentre outros, que acumularam poder político e/ou econômico em detrimento do interesse público, o que, consequentemente, ampliou nossa heterogeneidade socioeconômica e tornou o Brasil um país cada vez mais desigual – o que reitera a centralidade do conceito de subdesenvolvimento para se pensar o Brasil, assim como reitera a estreita relação entre subdesenvolvimento e planejamento governamental no Brasil. O predomínio de interesses privados frente à coisa pública resultou na dificuldade de funcionamento dos mercados, contribuiu com o rentismo, a especulação e a corrupção, retirando assim a legitimidade das ações do Estado nas áreas econômica e social.[111]

Por fim, o sexto limite ao planejamento público no Brasil tem relação direta com o quinto ponto destacado acima, assim, diz respeito à dimensão democrática. Isso porque sempre faltou ao planejamento uma visão que integrasse as aspirações dos cidadãos às diferentes dimensões do desenvolvimento social e econômico. Segundo Jorge Leiva Lavalle (2011),

> Una debilidad general de los planes [...] fue el tratamiento del largo plazo. Aún en los casos en que se elaboraron planes más largos (diez años), la visión objetivo fue tratada fundamentalmente como un conjunto de objetivos y resultados de proyecciones, sin que se construyera una visión integrada de las aspiraciones de los ciudadanos de un país en las distintas dimensiones del desarrollo económico y social. Estas aspiraciones sólo fueron convocadas para dar sustento social y legitimidad a los planes. (LAVALLE, 2011, p. 41).

Crítico à ideia de planejamento, mas coadunando com a análise de Lavalle, Fernando Henrique Cardoso (1973) também entende que o planejamento teve sempre um consenso limitado. Segundo ele:

> No Brasil, no entanto, os planos foram definidos por grupos restritos de técnicos e políticos e foram aprovados pelo sistema político tradicional, embora sua justificativa mais geral tenha sido apresentada, quase sempre, em nome dos que não estavam participando do progresso econômico e dele devem vir a beneficiar-se por imperativos ético-políticos e para assegurar o crescimento nacional. Tudo isso ocorreu dentro de um quadro geral de baixa informação política e de consenso limitado quanto às soluções políticas e econômicas concretas, embora com a aceitação generalizada, no plano ideológico, quanto à necessidade do fortalecimento da Nação. (CARDOSO, 1973, p. 172).

[111] Aspecto que revelou-se muito forte entre meados da década de 1980 e perdurou durante toda a década de 1990, não por acaso, correspondendo aos anos mais intensos de hegemonia neoliberal.

Como um bom liberal, utilizando-se de um termo cunhado por Albert Hirschman, Cardoso (1973) compreende que o modelo de planejamento gestado no Brasil criou sempre "ilhas de racionalidade", isto é, um modelo de planejamento no qual a racionalidade do planejamento se dá apartada das aspirações da sociedade civil, isso porque faltou a esse modelo a ferramenta democrática.

Expostos os principais limites do planejamento público no Brasil, fica notório que os limites a superação do subdesenvolvimento tem relação intrínseca com a ineficiência do sistema de planejamento, sobretudo, pela falta de um projeto de planejamento que congregue democraticamente as aspirações da sociedade civil e, consequentemente, que tenha como prioridade a resolução dos nossos principais problemas como nação.

Entendemos que apesar dos avanços a metodologia de planejamento público ainda está em construção e, do mesmo modo, a reorganização do Estado no que se refere a elaboração do planejamento. O planejamento público na construção da sua agenda, sua gestão e condução dos seus programas carece de ajustes e readequações, que, a nosso ver, somente se efetivarão a partir da discussão e do aprofundamento democrático voltado à construção de um projeto de Nação.

Apoiando-nos no referencial furtadiano, entendemos que a superação do subdesenvolvimento passa por uma reconfiguração do Estado no que diz respeito à sua relação com a sociedade civil. O que, por sua vez, está diretamente relacionado com o modelo de planejamento público que pode ser adotado no Brasil. Dessa maneira, visando a superação dos entraves do subdesenvolvimento em toda sua complexidade, que comparece na obra de Celso Furtado a ideia de "planejamento democrático".

Assim, tomando duas exortações de Carlos Matus (1993), de que, "planeja quem decide" e "decide quem governa", iremos agora apontar um caminho mais republicano e mais democrático para o planejamento, a saber, a proposta furtadiana de "planejamento democrático". Temática na qual nos debruçaremos nas próximas seções.

5.3 O subdesenvolvimento e a centralidade do planejamento

A partir da análise do caráter antissocial de nosso subdesenvolvimento, Furtado reitera a necessidade de ações que busquem o desenvolvimento. Para ele, esse processo passa pela construção de um plano de desenvolvimento. Não obstante, a definição de "desenvolvimento" tem para Furtado uma diretiva global – econômico, político, social e cultural –, na qual o desenvolvimento possui uma dimensão civilizatória. Segundo ele, o desenvolvimento é "[...]

um processo de transformação que engloba o conjunto de uma sociedade [...]" (FURTADO, 2000a, p. 41). Nesse sentido, para que essa transformação se realize, o planejamento deve ganhar centralidade dentro do processo de superação do subdesenvolvimento – "[...] para alcançar os autênticos objetivos da sociedade democrática, em um país subdesenvolvido, o planejamento pode ser indispensável." (FURTADO, 1962a, p. 76).

Segundo ele, a falta de um sistema de planejamento abrangente pode oferecer riscos graves à economia e à sociedade, produzindo quadros estruturais de defasagens profundas, ou seja, aumentando as desigualdades e aprofundando a natureza desumana do subdesenvolvimento. Furtado (1983, p. 40) afirma ainda que "[...] o mito do laissez-faire [...] nas economias subdesenvolvidas tem servido para sancionar e consolidar a dependência." Leda Maria Paulani (2001) destaca a posição de Furtado sobre o tema, segundo ela é

> [...] preciso deixar de lado as ideias convencionais sobre vantagens comparativas, adotar o planejamento como instrumento primordial do Estado na superação do subdesenvolvimento e reforçar as instituições da sociedade civil. [...] para que essa construção se efetivasse, contudo, seria preciso, durante algum tempo, preservar o país das forças cegas do mercado, completar o processo de industrialização, planejar a redução das desigualdades regionais e da renda, além de fortalecer a sociedade civil no sentido da preservação das instituições democráticas, tudo concorrendo para o crescimento e o efetivo fortalecimento do mercado interno, única forma de garantir que ele não fosse destronado do posto de baliza do desenvolvimento do país. (PAULANI, 2001, p. 145-147).

Furtado reitera que as mudanças no sistema econômico nacional advindas do crescimento e do desenvolvimento industrial, para sua progressiva expansão de maneira sustentável, necessitam de planejamento, incentivo e proteção do Estado, bem como a criação de políticas econômicas que estimulem mudanças de hábitos de consumo, superação da ocupação arcaica fundiária, mudanças na distribuição da riqueza como meio de aquecer e expandir o mercado interno, etc. A distribuição de renda é defendida como princípio fundamental do equilíbrio dinâmico do capitalismo, colocando ênfase não na acumulação, mas na distribuição de riquezas, na diminuição das desigualdades regionais. Para Furtado, o Estado deveria corporificar as demandas sociais de uma economia então emergente, equacionando suas contradições e garantindo sua autonomia e sua sustentabilidade.

> [...] o trabalho de reconstrução estrutural requerido para superar o subdesenvolvimento baseia-se numa racionalidade mais abrangente do que a dos mercados, e a ela só se tem acesso pelo planejamento. Dentro do quadro estrutural criado pela economia primário-exportadora, o crescimento econômico tende a reproduzir, agravar as desigualdades sociais características do subdesenvolvimento. Não se trata de ampliar o papel empresarial do Estado, o que veio a ser feito no Brasil por outras razões, entre estas a falta de planejamento. **Trata-se de prevenir as resistências estruturais à redução das desigualdades sociais**, de orientar o esforço de acumulação prioritariamente para a satisfação das necessidades básicas da população. (FURTADO, 1990, p. 185 – grifos nossos).

Reforçando essa concepção, Celso Furtado em discurso proferido de recebimento do título de Doutor *Honoris Causa* pela Universidade de Brasília, diz:

> [...] a superação do subdesenvolvimento não se daria ao impulso das simples forças do mercado, exigindo um projeto político voltado para a mobilização de recursos sociais que permita compreender um trabalho de reconstrução de certas estruturas. Daí que eu me haja empenhado, desde a época em que trabalhei na CEPAL nos anos 50, em elaborar uma técnica de planejamento econômico que viabilizasse com mínimo custo social a superação do subdesenvolvimento. Essa técnica objetivava modificar estruturas bloqueadoras da dinâmica socioeconômica, tais como latifundismo, o corporativismo, a canalização inadequada da poupança, o desperdício desta em formas abusivas de consumo e sua drenagem para o exterior. As modificações estruturais deveriam ser vistas como um processo liberador de energias criativas, e não como o trabalho de engenharia social em que tudo está previamente estabelecido. Seu objetivo estratégico seria remover os entraves à ação criativa do homem, a qual, nas condições de subdesenvolvimento, está coarctada por anacronismos institucionais e por amarras de dependência externa. (FURTADO, 1991).

E tendo a consciência que planejar o desenvolvimento tem no centro a dimensão política, ou melhor, depende de nosso desenvolvimento político, Furtado afirma:

> O desafio que se coloca no umbral do século XXI é nada menos do que mudar o curso [...], deslocar o seu eixo da lógica dos meios a serviço da acumulação num curto horizonte de tempo para a lógica dos fins em função do bem-estar social, do exercício da liberdade e da cooperação [...]. Devemos nos empenhar para [...] estabelecer novas prioridades para a ação política em função de uma nova concepção do desenvolvimento, posto ao alcance de todos [...] e capaz de preservar o equilíbrio ecológico. O fantasma do subdesenvolvimento deve ser exorcizado. O objetivo deixaria de ser a reprodução dos padrões de consumo das minorias abastadas para ser a satisfação das necessidades fundamentais do conjunto da população e a educação concebida como desenvolvimento das potencialidades humanas nos planos ético, estético e da ação solidária. (FURTADO, 1991).

Dessa maneira, o planejamento na obra de Celso Furtado constitui-se numa "profecia autorrealizadora". E no caso do Brasil, planejar significa construir caminhos para superar o nosso quadro de exclusão e miséria, isto é, caminhos para romper com a dependência econômica e cultural e com a heterogeneidade estrutural desigual que caracterizam o nosso subdesenvolvimento.

5.4 As polêmicas sobre o caráter do planejamento no pensamento de Celso Furtado

A respeito da intervenção estatal a fim de transformar a realidade socioeconômica, ou seja, da temática do planejamento no pensamento de Celso Furtado, temos o trabalho de Reginaldo de Moraes (1995), **Celso Furtado – o subdesenvolvimento e as ideias da Cepal**. A partir da análise de discurso, se valendo de um rico e vasto material – relatórios da ONU e

da Cepal, escritos de Prebisch e trabalhos de Furtado, dentre outros –, Moraes analisa as ideias da Cepal, especialmente, as produções de Raúl Prebisch e Celso Furtado, constituindo-se numa importante obra para a compreensão da produção dessa relevante instituição. Moraes reconstitui o diálogo entre a formulação cepalina e os principais autores da economia clássica e neoclássica. E no mesmo sentido, centrando no que nos interessa aqui – o pensamento de Celso Furtado –, o autor reconstitui o diálogo crítico de Celso Furtado com autores como Adam Smith, Schumpeter, List, Keynes, Mannheim, Myrdal, Nurkse, dentre outros – que pode ser considerado como um diálogo crítico formador, ou melhor, que deu origem às formulações do pensamento de Furtado.[112] Moraes realiza assim uma rica pesquisa sobre a relação das reflexões de Furtado com a cultura do desenvolvimentismo no pós-guerra.

O trabalho de Reginaldo de Moraes ainda merece destaque por revelar a impressionante coerência interna da obra de Furtado, destacando que está possui uma grande força ideológica em seu conteúdo, pois estabelece uma forte conexão que liga diagnóstico, visão de mundo e solução. Sobre esse aspecto destaca Moraes (1995):

> Esse modo de reflexão é sinuoso e envolvente. A elaboração (descrição, diagnóstico e terapêutica da realidade brasileira) constitui uma rede de razões solidária com a escolha e defesa de um projeto político. Atribui-se a um diagnóstico uma racionalidade intrínseca e esta confere ao ideal – meta, política econômica – a sua verdade. (MORAES, 1995, p. 55).

O trabalho de Moraes reconstitui também dois importantes debates sobre a planificação/planejamento, a saber, a polêmica entre Eugênio Gudin e Raúl Prebisch e a polêmica entre Otávio de Bulhões e Celso Furtado. A grosso modo essas polêmicas tiveram por centro o papel do Estado frente a economia, ou seja, diziam respeito à polêmica entre liberais e desenvolvimentistas a cerca do tamanho e do papel do Estado na busca do desenvolvimento. E dentro do contexto de grande efervescência dos anos 1950, Furtado defendeu que as teorias e as políticas econômicas que eram aplicadas e receitadas pelos países centrais não se adequavam aos países subdesenvolvidos – tal como o Brasil –, apostando na industrialização e no planejamento como ferramenta para a busca racional do desenvolvimento do país.

[112] Como bem analisou Guimarães (2000), Furtado se formou em contato com a cultura do chamado liberalismo social do pós-guerra, que tinha na matriz keynesiana o seu centro configurador.

Nesse sentido, Moraes (1995) chama a atenção para um aspecto do pensamento de Celso Furtado em um determinado marco temporal e sob circunstâncias especificas[113], que revelava uma tendência tecnicista destacando o papel autoritário e antidemocrático da intelligentsia no que se refere à condução político-social. Segundo a leitura de Moraes:

> No intervalo da história compreendido entre a inércia (obscura) e o movimento (da luz), a responsabilidade para apreender a consciência adormecida do país repousa na figura do intelectual, "único elemento dentro de uma sociedade que não só pode mas deve sobrepor-se aos condicionamentos sociais mais imediatos do comportamento individual". (MORAES, 1995, p. 71).
>
> Os intelectuais de Furtado não devem abrir mão do exercício de poder. Pelo contrário, ousam assumir a responsabilidade de **governar**, entendida esta última como a tarefa de conduzir os súditos para a felicidade. (MORAES, 1995, p. 83 – grifos no original).

Reginaldo de Moraes tece uma crítica à tese do poder demiúrgico da intelligentsia. Pois, segundo ele, havia nas formulações de Furtado uma crença de que essa camada da sociedade era representante da "razão", constituindo-se nos verdadeiros portadores do futuro. Para Moraes esse ideário estaria presente nos autores cepalinos – com destaque para Prebisch e Furtado –, no economista Roberto Campos e nos principais integrantes do ISEB. Segundo Moraes, diante das dificuldades político-institucionais à época, parte dessa intelligentsia via com desprezo a classe política, o que reforçava o caráter de liderança por parte dos intelectuais no processo político (BIANCHI, 1996). Assim, a crítica de Moraes (1995) coloca-se afirmando que a condução de uma política de planejamento não poder restringir-se ao parecer técnico, rechaçando a suposta neutralidade política dos técnicos e dos intelectuais no que refere-se à política.

Reginaldo de Moraes (1995) avalia que Furtado propunha como solução para o impasse em que o país se encontrava no pré-1964, uma renovação da representação popular e um fortalecimento do Executivo, de maneira que os intelectuais participassem e tivessem direção na condução do poder, a fim de identificar as "aspirações sociais" e apresentar os melhores caminhos para a nação.[114] Nesse sentido, Moraes compreende que a solução, ou

[113] Aqui fazemos referência ao conturbado período que antecedeu o golpe civil-militar no Brasil. Momento no qual há uma forte radicalização de setores tanto à direita, quanto à esquerda, com grande pressão popular por demandas sociais, direitos e reformas institucionais, de forte crise inflacionária, de intensa instabilidade política e de grande dificuldade de construção de consensos, agravado por um legislativo altamente segmentado, próximo à paralisia e sem legitimidade.

[114] Segundo a análise de Reginaldo de Moraes (1995, p. 91), "[...] as teorias desenvolvimentistas apelavam a uma espécie de infantilização da sociedade, educada pelo Estado."

melhor, a formulação proposta por Celso Furtado expressava elementos não democráticos,[115] já que segundo a interpretação desse autor, para Furtado certas decisões públicas deveriam ser tomadas pelos técnicos e/ou intelectuais, por serem os mais capacitados na tomada de decisão e por conseguirem se distanciar dos interesses privados. Assim, Moraes entende que a concepção de planejamento em Celso Furtado é normativamente antidemocrática e autoritária, pois ela desconsidera a dimensão política deliberativa, impondo a opinião dos intelectuais e técnicos aos outros segmentos. Segundo Moraes (1995):

> A teoria política do desenvolvimento revela-se, então e cada vez mais, uma pedagogia: os tutores e preceptores do "país" devem exercitá-lo na prática dos bons hábitos. A missão impõe-se ainda que se volte contra os desejos aparentes e imediatos dos homens que o habitam. Afinal, estes últimos podem estar viciados pelo passado, entorpecidos pelos costumes e pela inércia. (MORAES, 1995, p. 88).

> O projeto de Furtado e de Myrdal, como vimos, reconstrói, explicitamente, uma sorte de neocorporativismo, com a suposta disseminação do Estado na sociedade e "estatização" dos organismos sociais. Repita-se, porém, a advertência de Myrdal: onde a "estrutura institucional abaixo do nível estatal é fraca", a intervenção dos funcionários do Estado, a partir "de cima", é imprescindível. É também essa a missão dos "déspotas esclarecidos" de Prebisch. Ou dos intelectuais de Furtado, que "organizam a opinião pública para que ela se manifeste organicamente". Em Furtado, as elites – que antecipam o consenso e preparam o caminho para que ele se produza – identificam-se com os intelectuais enquistados no aparelho de Estado, no Executivo, para ser mais exato. (MORAES, 1995, p. 89).

Reginaldo de Moraes ainda acrescenta:

> No pensamento dos nossos reformadores, entre **aquilo que já não é** – a burguesia como vanguarda social – e **o que ainda não é** (na verdade, nunca será) incrusta-se uma elite intelectual, encarregada dos aparelhos de poder político. (MORAES, 1995, p. 92-93 – grifos no original).

Entendemos que a experiência de reconstrução dos países centrais após o término da Segunda Grande Guerra, o sucesso da planificação soviética, bem como o avanço das ciências em um período de grande crescimento e prosperidade até por volta de meados dos anos 1960, fomentaram um grande otimismo em torno da intervenção estatal. E não obstante, que esse otimismo e essa crença na racionalidade foram intrínsecos ao pensamento cepalino e, logo, também à concepção de Celso Furtado. Consideramos que houve sim uma certa ilusão de que

[115] Segundo ele "[...] não se deve esperar que Furtado enverede [enveredasse] por uma teoria de democratização da máquina estatal." (MORAES, 1995, p. 75). Afirmando que o fortalecimento do Poder do Executivo frente ao Legislativo e a ideia de uma intelligentsia tuteladora frente à sociedade civil eram, "[...] afinal, coerente com todo seu ideário e com suas filiações doutrinárias [...]" (MORAES, 1995, p. 75), que segundo a interpretação de Moraes advinha da economia intervencionista em prol da industrialização de List e de Prebisch, do condicionamento social pelos intelectuais socialmente desvinculados de Mannheim, do ordenamento social pela ampliação estatal de Myrdal e do positivismo de tutelar-racional em prol de uma ordem social organizada de Comte.

a intelectualidade poderia operar tendo um certo distanciamento dos conflitos sociopolíticos. Todavia, tratava-se não de uma crença, não de uma concepção normativa, e sim de uma ilusão quanto ao papel da racionalidade intelectual – que era própria à época, bem como de sua geração. Ilusão essa que nos parece ter-se dissolvido já no pré-1964 a partir da sua experiência como homem público, sobretudo, na direção da SUDENE e como Ministro do Planejamento do governo de João Goulart.

Todavia, apesar dessas ressalvas, entendemos que a interpretação de Moraes no que se refere ao pensamento de Furtado, incorre em alguns importantes equívocos. O ponto que é central e que abre caminho para contrapor o caráter normativo autoritário e antidemocrático do planejamento em Celso Furtado, é que não há uma distinção clara entre a teoria cepalina (Prebisch) e a obra furtadiana, já que elas são tomadas como sendo a mesma coisa ou sendo a concepção de Furtado um subproduto da teoria cepalina. Nesse sentido, Furtado possui duas importantes distinções frente à Prebisch que nos são caras, a saber: primeiro, o método histórico-estruturalista e; segundo, a centralidade da dimensão democrática.[116] Compreendemos que a não distinção de dois objetos que apresentam pontos convergentes, mas não são iguais, gerou uma imprecisão. Tal como ocorreu no entendimento de "controle social" do Estado, ou melhor, nas formas de intervenção do Estado, que comparecem como expressão de autoritarismo, algo pelo menos questionável a partir da obra de Furtado.

Desse modo, a análise de Moraes desconsidera que no centro do processo de penetração do Estado na esfera privada (que é fenômeno característico do Estado moderno), Furtado tem como referência teórico-metodológica a "teoria da mudança social", que implica numa dupla e dialética ação entre Estado e sociedade civil. Dentro da lógica de formulação furtadiana, à medida que o Estado passa a interferir e atuar junto à sociedade, a sociedade civil também interfere e atua sobre o Estado, condicionando o sentido e a direção desse Estado e sua atuação – sobretudo, se esse processo se efetivar dentro do marco da democracia (que era uma pré-condição para Furtado).

E é sobre esse aspecto que, diante dos impasses político-sociais pelos quais passava o Brasil no início dos anos 1960, Furtado defende que não bastava "[...] organizar democraticamente a população para que esses problemas sejam colocados em tela de juízo com a consciência de sua importância." (FURTADO, 1964, p. 48-49). Isto é, não bastava somente democratizar o Estado, pois esse era apenas uma parte do problema, visto que o

[116] Lembrando que no Brasil e, em geral, em toda a América Latina, a adesão à democracia como valor central no campo da política e nas demais esferas da vida ocorreu apenas a partir da década de 1970, através da vivência da experiência dos regimes autoritários.

subdesenvolvimento possuía (e possui ainda) várias dimensões que se impunham como problema. Daí, a defesa por Furtado da necessidade de reformas estruturais e institucionais.

> [...] 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 grupos de especialistas, devendo as conclusões ser objeto de debate geral. O país 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, 1962a, p. 32).

Como bem destacou Moraes (1995), herdeiro da tradição da ciência social brasileira das quatro primeiras décadas do século XX, Furtado também partilhava e concebia um pensamento para a ação transformadora. No entanto, como destaca Vera Alves Cepêda (2001), Celso Furtado rompe com uma tradição do pensamento político brasileiro que até então concebia a ordenação estatal pautada sob um viés autoritário, no qual os preceitos de liberdade e democracia eram dados em segundo plano. Para essa autora,

> [...] uma das contribuições mais significativas de Celso Furtado foi ter retirado "o Estado da boca da direita". A lógica de seu raciocínio coloca – ao contrário de autores como Oliveira Vianna e Alberto Torres, do caldo ideológico getulista e dos argumentos do autoritarismo militar – a esfera pública atrelada ao projeto de democratização e do aumento do bem-estar da população. Não custa lembrar que a presença do Estado, na maioria dos textos produzidos no Brasil desde o início do século, tinha uma clara conotação antidemocrática e conservadora, perpetuando o chamado pacto das elites. Os textos furtadianos refletem uma valorização extremada da democracia e da preservação das regras do jogo democrático. (CEPÊDA, 2001, p. 179).

Essa autora ainda acrescenta:

> [...] das teorias que emergiram nos anos 50/60, a proposta de Furtado é a única na qual o cruzamento entre política e economia não assume um caráter meramente instrumental. Ao contrário, a democracia e a organização dos diversos atores sociais é parte estrutural do desenvolvimento econômico e do sonho do desenvolvimento nacional. Valores como participação, democracia, racionalidade e disputa (tão ausentes da maioria da produção intelectual nacional) são incorporados e utilizados como elementos que combinam, *de fato*, a modernização econômica com a modernização social e implicam numa aposta de projeto de futuro mais humano e com justiça social. Voltar ao exame de suas teses e do lugar que elas ocuparam no momento da definição dos rumos de nossa "modernização conservadora" significa avaliar o sentido da nossa modernização. (CEPÊDA, 2008, p. 111).

Dessa maneira, apenas uma análise parcial e circunscrita de sua obra pode sustentar a leitura realizada por Reginaldo de Moraes. Furtado reivindica para si e para os intelectuais brasileiros não a prerrogativa, tal como entende Moraes (1995), mas sim o dever moral de compreender os nossos problemas e de indicar caminhos para a superação do subdesenvolvimento. Segundo Rafael Mourão e Carlos Veriano (2011), esse aspecto é intrínseco a seu pensamento, bem como à sua trajetória pessoal, fazendo referência à convergência teórica e prática[117], a qual ele identifica e denomina como "racionalidade superior". Furtado entendia que os homens de inteligência[118] podem e devem, necessariamente, corroborar no estudo e na construção da nação – "[...] cabendo-lhes interpretar os valores em todos os campos da cultura, estão os intelectuais muito bem situados para identificar aquelas aspirações que traduzem as tendências mais profundas do sentir social." (FURTADO, 1964, p. 52). Isto é, os intelectuais devem colaborar para que se processe o desenvolvimento econômico e social, entendendo é claro, o desenvolvimento como "[...] um processo de transformação que engloba o conjunto de uma sociedade." (FURTADO, 2000a, p. 41). Como já destacado, esse aspecto diz respeito à valorização do pensamento racional e orientado como parte da vida pública, numa convergência prática-teórica. Sendo, então, uma vertente da *intelligentsia* de tipo mannheineano[119], no qual o conhecimento e a política podem caminhar na mesma direção, desde que a objetividade teórica, a responsabilidade social e o controle democrático funcionem como freios às tendências tecnocráticas e autoritárias.

De fato, Celso Furtado entende e valoriza o trabalho dos intelectuais e dos técnicos, de modo que ele entende que determinados assuntos precisam ser tratados de maneira técnica, isolados dos conflitos e interesses locais e/ou particulares. Um exemplo nesse sentido foi a atuação da SUDENE acerca das políticas hidráulicas no Nordeste no início da década de 1960. Nesse caso houve a defesa de um parecer técnico a par das influências político-oligárquicas da região. E a partir de um estudo técnico buscou-se primeiro, entender as especificidades e potencialidades do Nordeste, para depois propor caminhos e políticas adequadas às caraterísticas dessa região. Por conseguinte, a partir de um diagnóstico técnico, foi proposto um projeto de ação que foi apresentado ao Conselho de Desenvolvimento do

[117] Gilbert (1984, p. 570) afirma que "[...] como espinha dorsal de toda sua obra, nota-se, por exemplo, a sua ânsia de ir além do esforço puramente analítico para produzir propostas de ação com finalidade de estimular o desenvolvimento."

[118] Para Furtado, cabe ao intelectual o esforço para entender as transformações sociais de sua época, bem como o modo como elas se processam no contexto nacional e internacional, dessa forma, cabendo-lhe um esforço de ação transformadora através de uma atividade intelectual que desvende as relações sociais e aponte caminhos para uma ação prática, ou melhor, tomando de emprego um termo gramsciano, para a ação praxiológica – "[...] entender o mundo é uma maneira de agir sobre ele." (FURTADO, 1997, p. 102).

[119] Denominada de "intelectualidade socialmente desvinculada".

Nordeste (CODENO), o qual era integrado pelos governadores dos estados, empresários industriais interessados no desenvolvimento industrial da região, representantes de movimentos populares[120], além de membros da Igreja envolvidos em ações de combate à pobreza[121]. Pois, segundo Furtado (1962a, p. 104), as "[...] diretrizes da política de desenvolvimento devem ser amplamente debatidas."

Assim, contrapondo a suposta neutralidade técnica como principal *lócus* para nortear os rumos do país, em **O longo amanhecer** afirmou Furtado (1999a):

> Em outras palavras: somente os sistemas sociais estão em condição de ordenar a hierarquização dos valores substantivos. As atividades econômicas ordenadas pelos mercados traduzem valores dos indivíduos, microeconômicos, que são necessariamente heterogêneos e não-adicionáveis, exceto mediante uma redução quantitativa. O valor de um pedaço de pão, para um faminto, não pode ser medido com a mesma escala com que se afere o valor da comida de quem nunca sentiu verdadeira fome. (FURTADO, 1999a, p. 19).

Corroborando o entendimento de Celso Furtado, Jackson De Toni (2002) afirma que o planejamento não pode ser somente técnico. Segundo ele:

> A afirmação de que o planejamento é "puramente técnico" e deve ser "neutro" do ponto de vista político é outra incongruência alimentada pela postura convencional. É evidente que os planejadores devem ter conhecimento técnico mínimo sobre o que planejam. Tais conhecimentos podem ser apreendidos de forma padrão e uniforme, estando acumulados, historicamente, nos mais diversos setores do conhecimento humano. Entretanto, no setor público, especialmente, seria um "suicídio planejado" fazer planos sem incluir as "variáveis de poder" e da "política", em sentido amplo, na sua concepção e execução. Planejar estrategicamente implica, necessariamente, manipular variáveis políticas, em situações de poder compartilhado, onde os "outros" também planejam e formulam estratégias. O planejamento que se diz meramente técnico, na verdade, resulta em simples adivinhação. A prática do planejamento governamental (ou público) jamais pode ser isolada ou dissociada das concepções mais amplas sobre o Estado ou ser colocada distante das disputas mais gerais pela hegemonia social. (TONI, 2002, p. 958).

A nosso ver, a formulação de Furtado parece se distanciar de um Estado tecnocrata liderado por um poder Executivo forte e racional, que se estabelece tutelando a nação.[122] Isso porque, a par de sua obra, a sua atuação como homem público – no DASP, na Cepal, na direção do Grupo Misto Cepal-BNDE, enquanto formulador do Plano Trienal, como diretor da SUDENE, Ministro do Planejamento, Ministro da Cultura e como membro da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento da ONU – distingue-se da tradição nacionalista encabeçada por Getúlio Vargas, sobretudo, por que ao longo de toda a sua trajetória

[120] Com destaque para Francisco Julião e Zezé da Galiléia das Ligas Camponesas.
[121] Entre eles, Dom Eugênio Sales e Dom Helder Câmara.
[122] Esta compreensão comparece como solução na geração intelectual que antecede Celso Furtado, que tem como sua principal expressão Oliveira Vianna.

intelectual e política sempre esteve comprometido com o valor da democracia. Furtado talvez tenha sido o intelectual público que mais reafirmou a necessidade da democracia para institucionalizar os conflitos no contexto de radicalização do pré-1964, defendendo sua posição democrática nos debates e polêmicas frente os liberais, frente à esquerda radical e, ainda, diante às alas desenvolvimentistas do setor público não-nacionalista e do setor privado.

Nesse sentido, para Furtado cabe ao intelectual o papel de fomentar a reflexão na opinião pública e, caso possível, participar junto ao povo das decisões públicas fundamentais. Ao Estado, cabe realizar aquilo que o mercado por si só é incapaz de fazer, agindo de forma estratégica e contribuindo para superar os entraves estruturais do subdesenvolvimento. Destacamos que ambos devem atuar dentro do marco da democracia, que congrega não somente a permanência dos direitos políticos fundamentais como o voto, a competição e o pluralismo partidário, mas também a própria inclusão social, sem a qual, para Furtado, a cidadania não se concretiza (MOREIRA, 2013).

Como analisam Vera Cêpeda (2001), Leda Paulani (2001), Juarez Guimarães (2000), Maria Regina Nabuco (2000), José Luís Fiori (2000) e João Trajano Sento-Sé (2005), no projeto político de Celso Furtado a democracia é concebida como compatível com um Estado interventor, de modo que este Estado constitua-se no promotor do bem-estar social.[123] Esses autores entendem que a ideia de democracia em Furtado não está restrita à sua concepção procedimental, comparecendo uma gama de valores e ideais ético-morais, estando, portanto, comprometido com a inclusão social. Desse modo, o Estado democrático não apenas “pode”, como tem o “dever” de garantir as bases sociais efetivas para o exercício da cidadania. Entendemos, então, que os rumos econômicos estão condicionados e intrinsicamente relacionados ao campo da política e suas escolhas, numa ampliação dos direitos civis, políticos e sociais, que formam o tripé da cidadania moderna.

Desse modo, compreendemos que o pensamento de Celso Furtado tomado em sua totalidade, entende que numa estrutura na qual a morfologia socioeconômica é subdesenvolvida, o planejamento se afirma como uma ação imprescindível. Não obstante, o planejamento visando o desenvolvimento necessita da democracia para garantir uma racionalidade pública à política. Aqui, tomando o desenvolvimento pelo seu caráter civilizatório, isto é: desenvolvimento entendido como homogeneização social, construção de simetrias entre direitos e deveres, compatibilizando democracia política e interesse público.

[123] O que abre o flanco para as críticas liberais, que associam intervenção estatal com redução da liberdade pessoal.

Compreendemos – tal como percebeu Valente (2009) e Moreira (2013)[124] – que o pensamento de Furtado aproxima-se do liberalismo cívico e, logo, do republicanismo. Já que, para ele, o fortalecimento da sociedade civil resultaria num mecanismo de controle das ações estatais. De modo que a ideia de "planejamento democrático" comporta uma hierarquia na sua consecução entre intelligentsia, sociedade civil, Estado e mercado na conformação política das ações públicas, visando a racionalização do caráter público do Estado e, assim, a eficiência na consecução do bem-estar. Ou seja, a participação da sociedade civil deve atuar como árbitra nas alocações e redistribuição de recursos, contribuindo para a realização da justiça social. Portanto, a soberania popular orienta o seu projeto para o país, desqualificando qualquer caráter autoritário em sua obra.

No mesmo sentido, atendo-se também a questão do planejamento no pensamento de Celso Furtado temos o trabalho de Krishna Mendes Monteiro (2006), **O desencantamento da razão: a ideologia política de Celso Furtado/1972-1992**. Monteiro (2006) parte do pressuposto de Reginaldo de Moraes (1995), entendendo também que a concepção de "planejamento democrático" de Celso Furtado proposta nos anos 1960 era normativamente antidemocrática e autoritária. Pois, como já supracitado, segundo Moraes, a proposta de "planejamento democrático" de Furtado desconsideraria a dimensão deliberativa da política, impondo a opinião dos intelectuais e técnicos aos outros segmentos, de modo que esse modelo ganhava legitimidade utilizando-se do "discurso racional". Assim, partindo dessa interpretação, o estudo de Monteiro (2006) tem como foco a obra de Furtado no período de 1972 a 1992. Concluindo que diante dos novos desafios e das novas conjunturas históricas que foram se impondo, houve no pensamento político de Celso Furtado uma inflexão, inflexão essa que metamorfoseou a concepção de planejamento em Furtado. E nesse sentido, o trabalho de Krishna Monteiro (2006) tem como objetivo mapear essa inflexão.

Segundo Monteiro (2006), a partir dos anos 1970 a ideologia política de Furtado teria sofrido importantes transformações, passando de um conjunto de ideais que fundamentavam a noção de planejamento como elemento conciliador de antagonismos, de um ideário pautado na racionalidade e na noção mannheimniana dos intelectuais como elemento de síntese das contradições da ordem social, bem como, de um programa econômico e político que se ancorava na ideia de industrialização como elemento central para superar o subdesenvolvimento, Furtado "[...] migra em direção a novas concepções sobre o fazer

[124] Acerca dessa visão da obra de Furtado ver: Marcos Alves Valente (2009), **Celso Furtado e os Fundamentos de uma Economia Política Republicana** e Marcelo Sevaybricker Moreira (2013), **Raízes intelectuais da democracia brasileira: linguagens políticas e a formação da república**.

político, baseadas em uma crítica à homogeneização dos hábitos, da cultura e dos padrões de comportamento promovidos pela civilização industrial." (MONTEIRO, 2006, p. 105).

Monteiro (2006) elenca os fatores que pouco a pouco provocaram o deslocamento do pensamento de Furtado, sendo eles: a desagregação do sistema de Bretton Woods; a crise do ideário estruturalista das décadas de cinquenta e sessenta; as ações do governo militar na década de 1970; os anos de exílio; a forte escalada da internacionalização produtiva e financeira; a globalização; e a crescente supremacia do mercado de capitais. Segundo ele, Furtado

> [...] desloca-se de uma ideologia política que fundamentava seu poder persuasivo em uma linguagem técnica, fria, precisa e neutra – na razão apegada aos fatos e no uso da teoria econômica como ferramenta persuasiva – para um corpo de programas políticos baseado na ideia de mobilização popular e conflito como elementos construtores da nação. [...] a razão tutelar e diretora se desencanta, a racionalidade substantiva, ligada a valores essenciais, ao primado da criatividade e dos fins, passa por um processo de encantamento nas teorias de Furtado [...]. (MONTEIRO, 2006, p. 106).

Desse modo, segundo a análise de Monteiro (2006), a racionalidade técnica passou a constituir uma das muitas formas de expressão da criatividade, não sendo mais um elemento libertador por excelência. Para ele, Furtado desloca seu pensamento da ênfase na racionalidade instrumental, da razão tutelar – que teria marcado sua obra nos anos 1950 e 1960 –, para a valorização da racionalidade substantiva, do primado do intelectual para o estímulo à mobilização popular autônoma a partir dos anos 1970, na defesa da inclusão política dos setores historicamente excluídos do poder.

Monteiro (2006) entende que diante do novo quadro que se configurou, Furtado percebeu que para superar o subdesenvolvimento fazia-se necessário criar novos arranjos de poder, arranjos esses que permitissem maior participação social nos processos de tomada de decisões. E dessa maneira, segundo esse autor, a hierarquia de consecução do ideário do "planejamento democrático" adquiria outra feição, isto é, deslocava-se da racionalidade instrumental, corporificada no discurso tecnocrático, em direção à racionalidade substantiva, que assim passava a dar centralidade à sociedade civil como *lócus* do desenvolvimento, que fundamentada em valores democráticos, recuperava o espaço da política – considerado o lugar do poder criativo humano. Monteiro credita a inclusão da cultura ao escopo analítico de Furtado como o elemento que desencadeou toda essa inflexão.

Nesse sentido, Furtado teria construído uma nova concepção sobre a política, que possuía uma nova visão frente a relação entre Estado e sociedade civil, bem como sobre a função de cada um deles na superação do subdesenvolvimento. Desse modo, para Monteiro

(2006) houve também uma redefinição do papel do intelectual, que passou a se restringir a função de fornecer subsídios para a ação. Segundo ele, rompendo assim com a ideia de uma intelectualidade como tutora da sociedade e/ou como o elemento dinâmico da política.

Apesar de termos ressalvas quanto à análise de Krishna Monteiro (2006), consideramos que seu trabalho avança em relação ao trabalho de Moraes, não somente por compreender um período mais ancho da obra de Furtado, mas, sobretudo, por valorizar a dimensão democrática, o potencial participativo e a importância central da sociedade civil no pensamento de Celso Furtado e, logo, a sua proposta de "planejamento democrático". Entendemos que seu trabalho é uma importante contribuição ao estudo da obra de Furtado, isso porque ele foca num período que somente recentemente vem sendo pesquisado, constituindo-se numa valiosa tentativa de sistematização do pensamento de Celso Furtado à luz das transformações históricas a partir da década de 1970.[125] Nesse sentido, Monteiro apresenta o pensamento de Celso Furtado sendo reatualizado por ele mesmo.

Como dito, é valiosa a tentativa de sistematização da obra de Furtado entre 1972-1992 realizada por Monteiro, especialmente, por recuperar analiticamente: a crítica ao milagre econômico; a incorporação do conceito de modernização do subdesenvolvimento; a teoria do excedente social; a atualização do papel da criatividade nos processos de desenvolvimento; a crítica à homogeneização cultural; dentre outros. Esse processo analítico-conceitual no qual passa a obra de Furtado, dá-se encorpando e dando mais robustez ao arsenal teórico-explicativo e, por sua vez, às diretivas de ação de sua obra, constituindo-se numa "reatualização" de seu pensamento.

Todavia, apesar da importante contribuição de Monteiro para o estudo da obra de Celso Furtado, nós temos algumas críticas à análise desse autor. Primeiro, em seu mapeamento da obra de Furtado faltou tratar com mais destaque, ou seja, de forma mais sistemática, algumas questões centrais ao período estudado, a saber: o tema da ecologia do desenvolvimento; a questão da criatividade e inovação; e a dimensão da cultura (que mesmo tendo centralidade na sua hipótese não foi completamente desenvolvida).

Segundo, seu trabalho não realiza a distinção do método utilizado por Furtado, tomando-o como um estruturalista *strito sensu*, de modo que o autor defende que somente ao final da década de 1970 que houve a inclusão de uma "teoria da história" na análise de Furtado (MONTEIRO, 2006, p. 47). O que a nosso ver é um erro, já que um dos pontos

[125] A análise de Monteiro nos parece visivelmente inspirada pelo trabalho de Mallorquin (2005), **Celso Furtado**: **um retrato intelectual**, com destaque para o modo de análise, que combina uma perspectiva temporal e uma perspectiva lógico-conceitual, tendo como norte a mudança social como baliza das formulações furtadianas, mapeando a evolução conceitual da obra de Furtado.

distintivos de sua análise sempre foi a perspectiva histórica de longa duração.[126]

Terceiro, Monteiro (2006) ao tomar a premissa do trabalho de Moraes (1995) desconsiderou a centralidade da dimensão democrática na obra de Celso Furtado nos anos 1960, considerando que a sociedade civil como *lócus* da criatividade e da renovação do progresso, bem como a dimensão democrática, não se constituíam em premissas de valor na obra de Furtado até o início dos anos 1970. Segundo Monteiro, essa inflexão efetivou-se somente a partir das transformações contextuais que foram ocorrendo, e que teria forçado Furtado a reformular seu pensamento e assim propor novos caminhos – como já dito, valorizar a sociedade civil no campo da política e, por conseguinte, apostar na dimensão democrática.

Nesse sentido, Monteiro credita a reformulação teórica de Celso Furtado a inclusão da dimensão da cultura. Todavia, falta-lhe uma definição do conceito de cultura no pensamento de Furtado, assim como faltou detalhar como essa dimensão operou para possibilitar esse grande deslocamento teórico, que segundo a hipótese de Monteiro seria uma reformulação teórica, uma reformulação de uma visão de mundo.

Dessa maneira, refutamos a hipótese central do trabalho de Krishna Monteiro (2006). Primero, por não entendermos que a formulação inicial de Celso Furtado nos anos 1960 de "planejamento democrático" possa ser considerada como contendo elementos autoritários e/ou antidemocráticos – aspecto já tratado anteriormente no diálogo crítico com o trabalho de Reginaldo de Moraes. Segundo, a nosso ver não se trata de uma inflexão, mas sim de uma estratégia para interferir no debate – aqui adotamos a perspectiva de John Pocock (2003; 2006). Assim, entendemos a obra de Furtado atuando dentro de um contexto discursivo, visando influenciar a realidade política à época. Isto é, com a vigência da ditadura militar e do relativo sucesso econômico do milagre econômico, Furtado reforça a ênfase nos aspectos mais prementes, aspectos estes que já haviam sido apontados como elementos que freavam, que limitavam a construção de um desenvolvimento mais justo, e que para serem contornados necessitavam de: aumentar a participação da população nos centros de poder e aprofundar a democratização do Estado e suas instituições, para assim viabilizar as reformas estruturais e garantir que o desenvolvimento atendesse também aos mais necessitados, aos mais privados dos avanços até então alcançados.[127]

[126] É consensual que a inovação realizada em sua obra clássica, **Formação econômica do Brasil**, de 1959, que é um livro de história econômica, foi a incorporação da perspectiva histórica ao método estruturalista.

[127] A denúncia da necessidade de uma maior participação popular e de uma democratização das nossas instituições podem ser encontradas em todas suas obras dos anos 1960.

Nesse sentido, não se trata de uma inflexão, mas de um aprofundamento de uma visão. Ou melhor, de uma ampliação de uma concepção de mundo que diz respeito ao adensamento do conceito de desenvolvimento. Utilizamo-nos aqui da demarcação realizada por Juarez Guimarães (2000), de que a problemática furtadiana em torno do subdesenvolvimento se deslocaria do impasse econômico para a política econômica no pré-1964, e, após o golpe civil-militar, do desenvolvimento político econômico para o desenvolvimento ético-político, alargando a dimensão política do desenvolvimento. Portanto, tal momento intelectual faz referência a uma ampliação do entendimento acerca do conceito de desenvolvimento, que tornou-se mais complexo, mais ancho e, consequentemente, mais rico. Furtado passou então a deter-se nas dimensões civilizatórias do desenvolvimento.

Esse processo de enriquecimento do conceito de desenvolvimento tem relação com a dimensão cultural, que passou a incorporar o arsenal analítico de Celso Furtado. Segundo ele, a adoção do conceito de cultura proporciona uma percepção totalizadora dos processos históricos, corroborando para a formulação de uma teoria das mudanças sociais (FURTADO, 1965, p. 32). Furtado percebeu que a cultura é um elemento dinamizador, sendo um componente importantíssimo na análise social. Segundo João Antônio de Paula (2007),

> Para Furtado a construção dessas sinergias capazes de transformarem o mundo tem, na cultura, o seu elemento decisivo, na medida em que a cultura, autenticamente emancipatória, imanta vontades, constrói identidades coletivas sem as quais não há mobilização política. (PAULA, 2007, p. 278).

Nesse sentido, João Antônio de Paula (2007, p. 265) afirma que "[...] a perspectiva histórica, a busca da compreensão na dinâmica dos projetos sociais na obra dele é quase uma busca obsessiva tanto dos elementos formativos quanto das determinações da dinâmica das realidades socioeconômicas." Paula (2007) ainda destaca

> [...] o sentido da formação, tomada como chave identitária, e constituidora de sentido [...]. Na verdade, mais que um exercício reflexivo, os *trópos* da formação é uma estratégia de *superação*; na medida em que essa palavra remete a ideia de ultrapassagem de certos limites, de alcance de uma certa posição, pressupõem buscar no processo formativo os valores e as referências capazes de impulsionar o processo de formação social. (PAULA, 2007, p. 267).

Oscar Burgueño e Octavio Rodríguez (2001) afirma que a "cultura" teria no pensamento de Furtado duas dimensões: a "material", relacionada ao progresso técnico e a acumulação de capital; e a "não-material", referente ao âmbito sociopolítico. Na nossa compreensão, a dimensão "não-material", teria para Furtado a função de desbloquear os entraves racionalizadores que travam o desenvolvimento (como processo endógeno, criativo,

substantivo), sobretudo, da população, aos quais se referem aos padrões culturais – de convivência, afetividade, padrões ético-morais, etc. Nossa hipótese é de que ao ampliar o entendimento acerca da definição de desenvolvimento, introjetando na sua definição um caráter civilizatório, ele constrói uma chave de leitura e entendimento da realidade social que reitera a centralidade da esfera sociopolítica, sobretudo, a política, em detrimento da esfera econômica. Essa chave teria no centro uma peça tridimensional, que numa relação interdependente congregaria política, cultura e desenvolvimento. Assim, a cultura é entendida como instrumento de construção do poder, sendo ela, o que nos permite "ser o que somos e o vir a ser". O desenvolvimento é o que "capacita" e permite romper as estruturas subdesenvolvidas e, a política, tendo a democracia norteando-a, seria o meio de consecução do desenvolvimento e de racionalização e dinamização da cultura.[128]

Assim, para Celso Furtado, a "cultura" em sua definição tem uma dimensão mais ampla, como modo específico de ser no mundo de um povo, a partir das formas como constroem sua vida material e simbólica, nesse sentido, sendo o espaço irredutível da alteridade e da liberdade. Logo, tanto o imediato dos padrões de consumo e de urbanização, quanto à ciência e a tecnologia, e os modos específicos da organização política, bem como as formas de interação com as referências simbólicas estrangeiras, são dimensões da cultura e, desse modo, elementos do processo de desenvolvimento econômico e social da Nação (PAULA, 2007; BURGUEÑO; RODRÍGUES, 2001). Isso porque, a partir da consciência ecosocial – ecológica-social – e da crítica à globalização, que desdobra-se na crítica à homogeneização cultural, Furtado denunciou a separação das dimensões da cultura e da política. Para ele, essas dimensões são indissociáveis, pois ambas correspondem a estruturas de construção, legitimação e exercício de poder, conformando padrões civilizatórios. Padrões estes que dizem respeito à correspondência entre meios e fins a serem alcançados, em afinação com os valores e princípios da sociedade civil. Portanto, o desenvolvimento deve estar adequado às nossas necessidades e as nossas especificidades enquanto nação.[129]

Toda essa crítica a partir da concepção civilizatória do desenvolvimento impuseram à Furtado as seguintes indagações: a forma vigente da economia, do regime dominante de acumulação capitalista, dos modos e da eficácia da gestão econômica, bem como da autonomia econômica e da soberania nacional nos é satisfatória? Isto é, produz bem-estar a

[128] Sobre a dimensão da cultura no pensamento de Celso Furtado, ver: Octavio Rodríguez e Oscar Burgueño (2001); João Antônio de Paula (2007); César Ricardo Bolaño (2011).

[129] Acerca do adensamento do conceito de desenvolvimento a partir dimensão da cultural, ver: **O mito do desenvolvimento econômico** (1974), **Criatividade e dependência na civilização industrial** (1978) e **Cultura e desenvolvimento em época de crise** (1984).

nossa sociedade? Ela gera justiça social? Esse modelo é sustentável economicamente, socialmente, culturalmente, politicamente, ecologicamente? Se não, há, portanto, um descompasso, uma incongruência nesse modelo civilizatório, diz Furtado. Por isso, elevasse o tom reiterando a necessidade do planejamento, da democracia e da participação política da população nas tomadas de decisão, a fim de uma reconstrução de nosso modelo civilizatório, que permanecia e permanece pautado pelo subdesenvolvimento. Segundo Furtado (1984, p. 13), a "[...] conclusão que se impõe é irrefutável: cabe à ação política gerar os recursos de poder requeridos para modificar o modelo de desenvolvimento que nos conduziu à calamitosa situação atual."

5.5 Democracia e desenvolvimento: a imprescindível complementariedade

Ao analisarmos o pensamento de Celso Furtado fica claro que para ele somente o "planejamento democrático" permitiria mudar a orientação do projeto político nacional. Isso porque à dimensão democrática é para Furtado a ferramenta para desconstruir a tendência a proteção dos interesses privatistas, substituindo-a pelo interesse público, capaz de mudar a lógica, o processo e o foco do desenvolvimento.

> O debate sobre as opções do desenvolvimento no Brasil exigirá cada vez mais uma reflexão prévia [...], relacionando a lógica dos fins que a ordena, à lógica dos meios, que é a razão instrumental inerente à acumulação. [...] em uma sociedade democrática, na qual se amplia o horizonte de aspirações da cidadania, tornando-se mais complexo o processo de desenvolvimento, já não basta intensificar a acumulação; mais importante ainda é abrir espaço à participação e ativar a criatividade. (FURTADO, 2012, p. 77).

Não obstante, o sucesso do desenvolvimento, segundo Furtado, dependerá da interação da sociedade civil com o Estado e das medidas tomadas nesse nível para distribuir melhor a renda e o poder dentro da sociedade. Para ele, seria através da distribuição de renda em conjunção com mecanismos complementares à democracia representativa (espaços públicos de efetivação da democracia e de atividades corporativas de defesa de interesses) que se caminharia para um aprofundamento da democratização institucional e da sociedade civil.

Segundo ele, a relação entre sociedade civil e Estado é dialética: a sociedade civil é cada vez mais o agente, mas um agente que se modifica na medida em que as instituições estatais se modificam.[130] Entende-se que os processos de aprofundamento da democracia são concomitantes e interdependentes: ao mesmo tempo em que o Estado se democratiza, a

[130] Lógica inerente a sua "teoria da mudança" – ver Furtado (1964).

sociedade civil, na medida em que se constitui e se renova, passa por um processo correspondente de democratização. Seu ideário aponta que para aprofundar a democracia e, logo, o papel da sociedade civil, é fundamental o desenvolvimento de espaços públicos de participação e controle sociopolítico, ampliando assim os mecanismos da democracia representativa.

Compreendemos que a relação desenvolvimento e democracia é central em seu pensamento, dessa forma, o estudo da esfera política em Celso Furtado é essencial. Em termos bem gerais, Celso Furtado entende a democracia como o modelo que fortalece o exercício das liberdades políticas e civis, que favorece a eliminação das privações e a satisfação das necessidades econômicas. De forma complementar o desenvolvimento é entendido como uma estratégia, um processo e um fim que se materializa na expansão das liberdades substantivas das populações, ou seja, o instrumento de superação de todas as formas de privações (desigualdades substantivas) na busca da construção do bem-estar. Vale ressaltar, que em Celso Furtado os direitos materiais e, dentre eles, o acesso a uma renda "justa", estão orientados para o bem-estar e a igualdade, assim como as funções estatais a eles associados. Ou seja, o autor indica que determinados direitos materiais devem ser considerados como condicionantes básicos para um melhor funcionamento do regime democrático. Tais direitos têm a importante função de estimular a adesão ao pacto político democrático, de modo que restringi-los ou suprimi-los reduz a eficácia democrática e opera contra a consecução do bem-estar social. Nesse sentido, a dimensão da autodeterminação do cidadão se completaria pela participação democrática, já que ela dota (garante) o indivíduo a escolha de destino (para ele e sua comunidade), assim, a participação pode ser considerada como um direito operacional fundamental à vida democrática.

Portanto, reitero que a compreensão da interação entre democracia e desenvolvimento, elementos essencialmente inseparáveis e multidimensionais, estão presentes no pensamento de Celso Furtado, de modo que esta concepção já estava presente em sua obra nos anos 1960, sendo não um elemento novo nas obras subsequentes, mas sim uma compreensão que foi sendo adensada frente as complexidades e adversidades crescentes à superação do subdesenvolvimento. O pensamento de Celso Furtado está normativamente condicionado pela institucionalidade democrática, combinando a defesa das liberdades próprias das sociedades abertas, com a incorporação dos valores de justiça social e inclusão econômica e política. Sem esses elementos norteadores a política se torna estéril, consequentemente, o desenvolvimento reduz-se a mero crescimento sem distribuição e, não obstante, o subdesenvolvimento se perpetua, diria Furtado.

5.6 Planejamento democrático: o instrumento para integrar desenvolvimento e democracia

Segundo o pensamento de Celso Furtado, o planejamento é a ferramenta fundamental para integrar desenvolvimento e democracia. Segundo ele, o planejamento deve estar vinculado de um lado ao paradigma republicano e do outro à elevação da capacidade de controle por parte da sociedade pela via democrática. Para ele, apenas o controle social, a partir do "planejamento democrático" pode mudar a lógica do subdesenvolvimento, cobrando do Estado um destino público para o desenvolvimento nacional, já que é a reprodução da estrutura subdesenvolvida que vem cindindo a relação entre democracia e desenvolvimento, gerando e perpetuando a desigualdade social e as relações verticais. De acordo com Furtado, o desenvolvimento da sociedade democrática resultaria numa progressiva eliminação dos "privilégios" que operam anti-socialmente e freiam a expansão das forças produtivas, entorpecendo o desenvolvimento social. A dimensão política tem centralidade no pensamento desenvolvimentista furtadiano, sendo a democracia parte constitutiva desse processo e não seu desdobramento último, é causa e não consequência.

> Abordei detidamente esse problema do atraso relativo em nossas ideias políticas, porque aí está a raiz dessa outra questão que nos interessa diretamente: a do anacronismo do nosso aparelho de administração pública. Nada tem sido mais danoso para este país. (FURTADO, 1962a, p. 77).

Tal percepção reforçou sua convicção no imperativo da ação planejadora do Estado e na necessidade de criação de uma vontade política democrática que orientasse a ação estatal. Como afirma Furtado (1962a), o não reconhecimento das verdadeiras atribuições do Estado em sociedades subdesenvolvidas é um dos obstáculos mais graves ao desenvolvimento.

Como salienta Fiori (2000) e corrobora Cepêda (2008), é através do deslocamento do foco, do lado da oferta para o lado da demanda, com a valorização de certas práticas e instituições políticas, dentre elas a organização livre de interesses, o conflito demarcado democraticamente e o papel da opinião pública, que surge a força e o dinamismo capaz de construir o desenvolvimento. Isso porque, Furtado compreende a política como o lugar do conflito, como a arena da disputa. Para ele, o conflito aparece como o pilar da mudança social, de alteração política e cultural, que pode pelo "planejamento democrático" minar o poder dos setores atrasados que emperram o processo de desenvolvimento.

Retomando a centralidade do planejamento pautado pelos fundamentos democráticos na superação do subdesenvolvimento, destacamos que a proposta de "planejamento democrático" defendida por Furtado pode ser endossada pelo "potencial" participativo contido em sua obra. Elencamos então, quatro aspectos que corroboram essa interpretação.

Primeiro, percebe-se em Furtado o apontamento para que se ampliem as possibilidades de democratização para além das disposições da democracia representativa, privilegiando as discussões referentes ao aprofundamento democrático. Desse modo, a participação adquire uma clara conotação social, como participação social, que dá-se através da ação coletiva, dos movimentos sociais e corporativos, pela sociedade civil e a opinião pública e, consequentemente, pelas instituições abertas à participação, possuindo assim um potencial emancipatório, que radicaliza a democracia para além dos moldes liberais, a fim de gerar mudança social.

Segundo, para Furtado a participação nos espaços institucionais tem como prerrogativa influir nos processos de formação e gestão de políticas públicas. Na defesa da participação como indutora da criatividade frente aos campos político, social e cultural, entende-se que participação incita o surgimento e a construção de novos temas e agendas políticas, repondo aspectos perdidos ou não contemplados ainda, assim como provém as decisões de legitimidade, já que a participação torna a deliberação mais inclusiva, redistribuindo poder à sociedade civil. O que no pensamento de Furtado aponta para a possibilidade de se produzir um círculo virtuoso, pois, pode-se originar então, premissas políticas e/ou instituições[131] que contemplem as demandas dos mais necessitados. Republicanamente, nota-se a conexão da dimensão da participação social com a dimensão de inclusão política. Nesse sentido, afirma Furtado:

> Problema não menos importante é o da aprovação de um conjunto de princípios éticos que regulem a ação dos governos [...]. Para avançar nessa direção, faz-se necessário que se democratize a tomada de decisões [...]. (FURTADO, 2012, p. 115).
>
> Em síntese, nossa civilização somente sobreviverá se lograr aprofundar os vínculos de solidariedade [...] num sistema de convivência [...] cada vez menos tutelado e mais participativo. (FURTADO, 2012, p. 116).

Há, desse modo, uma sinergia entre Estado e sociedade civil na construção dos rumos do desenvolvimento, o que evidencia que não há no pensamento de Furtado uma oposição

[131] Um exemplo no sentido das instituições voltadas para o bem comum dos mais necessitados foi a criação da SUDENE, que teve como objetivo desenvolver o nordeste brasileiro e, por conseguinte, contemplando aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais, resolver o problema da seca.

entre Estado e sociedade civil, pelo contrário, há para ele uma necessidade de integração, para, primeiro, garantir legitimidade à política e, segundo, para assegurar que tal política contemple a maior parcela da população e esteja, assim, congruente com o anseio dos mais necessitados. Segundo Furtado,

> Torna-se cada vez mais claro que as estruturas decisórias [...] devem-se abrir a um processo de democratização, sem o que o poder que exercem carece de plena legitimidade. [...] Sem os quais os direitos dos indivíduos e das culturas com frequência são desrespeitados. (FURTADO, 2012, p. 115).

Dessa forma, percebe-se a identificação de um forte caráter público, na qual a ideia de bem comum e interesse público norteiam as formulações de Celso Furtado, imprimindo assim, às decisões políticas, um horizonte normativo pautado pelo caráter público.

Por fim, comparece no pensamento de Celso Furtado a defesa da criatividade, da inovação e do experimentalismo institucional, já que Furtado reitera diversas vezes a necessidade de inovar democraticamente, seja pela criação de instituições[132], de modelos de participação como fóruns e conselhos[133], ou mesmo por políticas públicas diferenciadas[134].

> A retomada do desenvolvimento, se é um processo endógeno, também requer a criatividade no plano político, a qual somente se produz se, à aguda percepção do momento histórico, adiciona-se um elevado ingrediente de vontade coletiva. [...] Mas somente a vontade política é capaz de canalizar as foças criativas para a reconstrução de estruturas sociais avariadas e a conquista de novos avanços na direção de formas superiores de vida. (FURTADO, 2012, p. 31).

> Numa sociedade de desenvolvimento retardado, de enormes desigualdades, e caracterizada por múltiplas formas de dependência, o exercício da criatividade é com frequência limitado por toda sorte de constrangimentos, seja pela escassez de meios materiais, seja por estruturas de poder que aviltam o homem. Não basta eliminar estas últimas. Também é necessário que a ação dos poderes públicos reforce as correntes renovadoras [...] fortalecendo a abertura de espaços para os indivíduos e estimulando a sociedade civil a ganhar autonomia para um diálogo mais profícuo com o Estado. (FURTADO, 2012, p. 85).

Tal compreensão parte da crença que o planejamento público democrático, a partir das potencialidades da participação, pode produzir modelos alternativos de políticas, gerando mais justiça social, reduzindo assim as desigualdades e, ainda, propiciando inclusão social e ampliação de direitos. Como já destacado acima, trata-se da solução de nossa problemática

[132] Que se faz notar pela defesa de instituições de caráter regional, voltadas às especificidades dos problemas de cada região, ao qual a SUDENE foi o protótipo dessa proposta encampada por Furtado, na defesa de um novo federalismo. Ver Marcos Formiga e Ignacy Sachs (2000), bem como Hermes Tavares (2004).

[133] O que durante seu período à frente do Ministério da Cultura foi uma máxima, na tentativa de incorporar as demandas da sociedade civil e democratizar as políticas e ações do MinC. Ver: Furtado, **Ensaios sobre cultura e o Ministério da Cultura** (2012); e **Os ares do mundo** (1991b).

[134] Um exemplo nesse sentido foi a lei Sarney, a primeira legislação de incentivos fiscais à cultura. Ver Furtado (2012, p. 13-15).

nacional através de um projeto que prevê a superação de nosso quadro histórico de exclusão social em um quadro de aprofundamento dos fundamentos de nossa democracia política, contemplando assim, como norte, a cidadania social e a soberania popular (GUIMARÃES, 2000). Logo, há em seu pensamento uma conexão entre Estado e sociedade, que amplia o *locus* da sociedade política por tomar a premissa republicana como aporte.

Portanto, o planejamento público dotado de um caráter democrático, abre caminho para a construção de bases econômicas mais solidas ao incluir a dimensão social às decisões, o que segundo Furtado é condição necessária para garantir uma racionalidade pública à política, norteando assim o desenvolvimento. Segundo ele, numa estrutura na qual a morfologia socioeconômica é subdesenvolvida, o desenvolvimento "necessita" do "planejamento democrático" para garantir tal racionalidade pública.

Nesse sentido, Juarez Guimarães (sd.) reiterando a defesa da elaboração democrática do planejamento público, aponta quatro razões para a importância desse modelo no Brasil. A primeira refere-se ao potencial do pluralismo de informações e propostas, ou seja, o "planejamento democrático" possibilita ampliar o repertório de informações e projetos para além das razões de governo ou de Estado pura e exclusivamente. Desse modo, a adoção do pluralismo situacional, isto é, a capacidade de ver as necessidades de diferentes posicionamentos sociais, culturais, étnicos, regionais, dentre outros, enriquecendo sobremaneira o planejamento público.

A segunda razão, que corrobora a primeira, refere-se à participação de entidades representativas e dos movimentos sociais. Participação considerada essencial para que o planejamento incorpore ativamente as dimensões sociais e ecológicas aos planos econômicos. O que evita, por conseguinte, pensar tais dimensões como externas ou compensatórias à racionalidade econômica.

A terceira razão diz respeito à capacidade de negociação do governo, que no intento de absorver as aspirações da sociedade na busca de um fim público, pela experiência do "planejamento democrático", pode alargar a possibilidade de composições, pactos e consensos em torno das políticas públicas – isso é claro, tendo como princípios o debate público, a transparência e universalidade.

Por fim, o "planejamento democrático" se constitui numa ferramenta para construir, cultivar e consolidar a cultura democrática – nos moldes republicanos –, bem como, no mesmo sentido, os direitos do cidadão.

Nesse mesmo sentido, José Celso Cardoso Júnior e Valdir Melo (2011) destacam que a elaboração e execução do planejamento congregando ativamente a sociedade civil e seus

cidadãos pode contribuir, sobremaneira, com a melhoria da densidade democrática no Brasil. Pois, o incremento do plano como um instrumento de planejamento, isto é, como um projeto que indica um caminho, se bem construído, pode contribuir muito com a esfera política e ser um referencial para a compreensão pelos cidadãos do mercado político. Isto é, a existência deste plano pode servir para indicar a distância que pode existir entre as visões, orientações e perspectivas do projeto de governo e o projeto de longo prazo elaborado anteriormente. O que possibilita gerar um debate mais claro sobre o grau de aceitação ou rejeição pela sociedade a partir da distância entre um plano e outro. Desse modo, cria-se uma oportunidade para que ambas as partes qualifiquem suas posições, constituindo-se numa possibilidade de aprendizado tanto para o governo quanto para a sociedade civil. Nesse sentido, a partir dos princípios de inclusão e participação, o plano de desenvolvimento constitui-se num mapa de rumos para o futuro, que se coloca como marco de orientação política para o país e, não obstante, também como um marco de discussão.

A proposta furtadiana de "planejamento democrático" visa recuperar a capacidade de planejamento do Estado como agente indutor e regulador do desenvolvimento a partir de uma opção ideológica pela democracia e participação. Proposta que pode contribuir com o processo de criação/construção de uma nova consciência coletiva sobre o governo e a governança. Corroborando, assim, com a tarefa republicana de criar consciência de governo na população, inferindo numa melhor qualidade da democracia.[135] Acerca dessa questão analisa Furtado (1984):

> Como escapar à armadilha da 'racionalidade econômica' que, entre nós, opera inexoravelmente no sentido de favorecer aqueles que controlam o poder? A resposta é simples: modificando as bases sociais de sustentação desse poder. Vale dizer: assegurando uma participação efetiva no processo político dos segmentos sociais vitimados pela referida racionalidade econômica. Nenhum avanço real é exequível sem desenvolvimento político, sem democratização substantiva, sem a presença organizada na esfera política de amplos segmentos da sociedade civil, particularmente da massa trabalhadora. Nosso real atraso é político e não econômico. (FURTADO, 1984, p. 12).

Portanto, compreendemos que o "planejamento democrático" pode se constituir num caminho mais republicano para o exercício do planejamento público e para a construção de um desenvolvimento que provoque uma ampla transformação, e que assim, viabilize a superação do quadro de subdesenvolvimento no Brasil.

[135] Para Furtado (1978), o problema da mentalidade que rege o hibridismo das formações subdesenvolvidas só pode ser superado pela mudança orientada, pelo planejamento, que incide em duas vertentes: as instituições econômicas e políticas, e na mudança de valores pela vitalização da opinião pública e pela reforma educacional.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nosso trabalho integra-se ao movimento de renovação dos estudos sobre o pensamento de Celso Furtado, visando reiterar a profunda atualidade de sua obra, bem como a importância das suas proposições para a construção de um desenvolvimento inclusivo, sustentável, democrático e republicano.

Nesse sentido, numa tentativa de mensurar a atualidade e a validade do pensamento de Celso Furtado algumas perguntas foram colocadas e, assim, mesmo que não de modo linear, essas indagações conduziram a elaboração desse trabalho. As indagações levantadas foram: o conceito de subdesenvolvimento construído por Celso Furtado ainda possui centralidade para o entendimento do Brasil contemporâneo? Se sim, quais os caminhos e propostas apontadas por Furtado para superar o subdesenvolvimento? Qual a relação entre (a falta de) planejamento público e subdesenvolvimento no Brasil? Quais os limites e os impasses à efetivação do planejamento público democrático no Brasil? Quais as polêmicas principais em torno da ideia de "planejamento democrático" de Celso Furtado?

Parte-se do entendimento de Koselleck (2006), de que o "conceito" é mais que uma palavra, de modo que este só se torna conceito sob as "circunstâncias totais político-sociais" que agregam-se a ele. Logo, um conceito não corresponde estritamente à compreensão de seu significado, ele é em seu uso uma atribuição das linguagens políticas, referindo-se a um campo político, de conotação contextual, temporal e atemporal de significado e ressignificação (FERES JÚNIOR, 2005). Entende-se, dessa forma, que são os conceitos que dão sentido ao mundo, de modo que sem conceitos comuns não pode haver uma sociedade e, por conseguinte, não pode haver unidade de ação política (KOSELLECK, 2006).

Assim, partindo dessa concepção realizamos no segundo capítulo, "Celso Furtado e a problemática do subdesenvolvimento: o caso do Brasil", a reconstituição das polêmicas em torno da chave desenvolvimento-subdesenvolvimento de Celso Furtado. Esse capítulo tratou das discussões, polêmicas e críticas sobre o conceito de subdesenvolvimento, tomando como central as potencialidades de seu poder explicativo. Dessa maneira, trabalhamos primeiro a polêmica com Caio Prado Júnior, que associou a teoria cepalina à teoria da modernização, tomando a teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado como herdeira da teoria da modernização. Em seguida, abordamos as críticas de Francisco de Oliveira ao argumento furtadiano de que o setor atrasado (rural) era um obstáculo à formação do setor moderno (industrial), defendendo que haveria entre os setores uma combinação que beneficiava a ambos. Terceiro, tratamos do debate com a teoria da dependência formulada por Fernando

Henrique Cardoso e seu pensamento liberal. Por fim, abordamos a polêmica em torno da globalização, que afirmava o fim das barreiras nacionais, buscando uma liberdade total de comércio entre as nações, corroborando o ideário neoliberal.

Na reconstituição das críticas e polêmicas em torno do conceito de subdesenvolvimento, expomos seus limites e deficiências, bem como os avanços que as mesmas trouxeram ao conceito de subdesenvolvimento. A partir desse trabalho, consideramos que o conceito de subdesenvolvimento permanece tendo centralidade, força e atualidade, possuindo assim grande importância para a compreensão do caso brasileiro e, consequentemente, para apontar caminhos e soluções para a nossa problemática. Isso porque, o subdesenvolvimento, que diz respeito a um quadro amplo histórico-estrutural, ainda precisa ser superado. Já que continuamos apresentando uma economia com insuficiência estrutural, forte desigualdade regional, com falta de dinâmica econômica e sustentabilidade, caracterizada por uma sociedade com dificuldade de legitimação política, muito heterogênea, com profundas diferenças de interesses e um brutal passivo social, resultando numa grande dificuldade na resolução dos conflitos sociais e na conformação das políticas públicas. Não obstante, permanecemos ainda convivendo com uma frágil soberania nacional, pautados numa ordem que tem dificuldade para implementar um padrão de organização social inclusivo, padrão esse que obstrui a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática e que tenha no centro o respeito a cidadania, cristalizando uma diferença assimétrica de direitos e deveres na estrutura social. Portanto, perpetuando um sistema que não conduz ao bem-estar social, mas à concentração da renda, operando de forma antissocial, cindindo a nação e, consequentemente, reproduzindo uma profunda desigualdade em várias dimensões – regional, econômica, social, política, cultural, jurídica, dentre outros.

Confirmando conceitualmente a permanência do subdesenvolvimento, três aspectos corroboram nosso entendimento: primeiro, permanece um quadro de diferenciação estrutural desigual como característica central do quadro brasileiro, reiterando a heterogeneidade sistêmica que caracteriza a sua constituição, conformando a prevalência, embora atualizadas, das formas de exploração social. Segundo, observamos a contínua reiteração da dependência, que através dos elementos de dependência tecnológica, financeira, cultural, dentre outros, minam a autonomia decisória enquanto Nação. Aspecto que se relaciona diretamente à falta de sinergia entre mercado interno e crescimento. Terceiro, apesar do avanço da democracia pós-1988, nossas instituições políticas, bem como nossas instituições públicas ainda carecem de real aprofundamento democrático. Isto é, pela falta da inclusão política e, consequentemente, de uma participação cidadã, nossas instituições ainda não são dotadas de

sentido público, ou seja, ainda estão distantes de expressarem o caráter público, agindo em detrimento de um desenvolvimento que se dê de forma mais homogênea e inclusiva.

Entendemos ainda que as polêmicas e críticas ao conceito de subdesenvolvimento abordadas na segunda seção revelaram a necessidade de uma atualização conceitual, pois como o conceito se constitui numa análise da relação histórica entre as estruturas que compõem as diversas esferas da vida – social, político-institucional, econômica, cultural, jurídica, etc., compreendidas em conjunto –, uma reconfiguração estrutural, impõe assim, uma nova historicização dessa relação, isto é, uma reatualização do conceito de subdesenvolvimento à luz do Brasil contemporâneo.

Nesse sentido, apontamos três importantes transformações no que se refere à reconfiguração das estruturas que complexificaram o caráter e a compreensão do subdesenvolvimento brasileiro. Primeiro, houve uma mudança no modo de inserção de nossa economia no capitalismo mundial. Em um quadro de crescente internacionalização, a dependência do Brasil se manifesta principalmente em sua dimensão financeira e na reiteração da primazia do setor de *commodities* como carro chefe da economia. Segundo, houve uma reconfiguração na estrutura de classes que não condiz com a análise histórica furtadiana dos setores "atrasados" e "modernos". Tivemos uma transformação na morfologia sociopolítica, necessitando, assim, de um novo mapeamento de classes, bem como de seus interesses. E, terceiro, em relação direta com os dois pontos elencados acima, houve uma transformação significativa nas estruturas institucionais com a democratização e o avanço da sociedade civil, assim como, na relação das mesmas com os demais setores.

Portanto, há a necessidade de atualizar o conceito de subdesenvolvimento, entendendo que tal empreitada poderá contribuir para elaborar um diagnóstico histórico-estrutural em prol de um desenvolvimento democrático.

No segundo capítulo, "O problema do patrimonialismo: um entrave 'histórico-estruturante'", tratamos da relação do subdesenvolvimento com o patrimonialismo. Partindo da definição weberiana de que o patrimonialismo diz respeito a uma apropriação ilegítima do Estado pelos interesses privados em uma ordem racional-legal, realizamos uma exposição do conceito de patrimonialismo, caracterizando-o e expondo os problemas inerentes a esse padrão histórico de Estado e sua imbricação nas diversas esferas. A partir daí, expomos o entendimento e a solução apresentada pela tradição liberal e pela tradição republicana para o problema do patrimonialismo no Brasil. Por fim, apresentamos a proposta furtadiana para combater o patrimonialismo, aproximando sua proposição da solução republicana. Isso porque a democracia em sua dimensão de institucionalização dos conflitos, de participação e

de formação da opinião pública, é para Furtado a ferramenta para desconstruir a tendência à proteção dos interesses privatistas ilegítimos, substituindo-a pelo interesse público, capaz de mudar a lógica, o processo e o foco do desenvolvimento.

Dessa maneira, concluímos que o tratamento para a questão do patrimonialismo, assim como a superação do subdesenvolvimento, passa por uma reconfiguração do Estado no que diz respeito à sua relação com a sociedade civil, o que, por sua vez, está diretamente relacionado com o modelo de planejamento estatal que se efetivava no Brasil. O que revelou, para nós, a necessidade de uma análise das ações de planejamento governamental empreendidas pelo Estado brasileiro.

Dando prosseguimento ao capítulo anterior, o terceiro capítulo, intitulado "O planejamento público em perspectiva histórico-analítica", realizou uma análise histórica da temática do planejamento. A partir do trabalho de John Friedmann (2006) esboçamos um quadro geral da teoria do planejamento, numa reconstrução da trajetória do conceito de planejamento governamental na Europa Ocidental e nos EUA. Depois, realizamos uma reconstituição histórica do planejamento, partindo dos países centrais para em seguida focar no caso brasileiro, reconstituindo analiticamente em perspectiva histórica as experiências de planejamento governamental no Brasil entre 1930 e 2011. Esse período compreendeu as experiências de planejamento empreendidas no governo autoritário de Getúlio Vargas, no período democrático de 1946 a 1964, na ditadura civil-militar entre 1964-1985 e no período pós-redemocratização até 2011.

Essa reconstituição histórico-analítica revelou que o conceito de planejamento ainda encontra na cultura política brasileira uma forte oposição. Isso em função de boa parte de trajetória histórica no Brasil estar fortemente vinculada às experiências marcadas pelo autoritarismo e à exclusão da participação da sociedade civil nos rumos do desenvolvimento. Soma-se ainda, a forte oposição neoliberal ao planejamento, que aposta fundamentalmente nas dinâmicas do mercado como mecanismo de desenvolvimento. Todavia, as experiências empreendidas a partir dos anos 2000 – notadamente, a partir de 2004 com os PPAs 2004-2007 e 2008-2011 – vêm apresentando avanços na prática da gestão governamental. O que tem contribuído para uma crescente conscientização da importância do planejamento como caminho para superar os entraves do subdesenvolvimento do país e promover a transformação social. Não obstante, apesar dos avanços nos últimos anos, essas experiências de planejamento ainda apresentam importantes limitações na dimensão normativa – sobretudo, na sua interação com a esfera política e a sua institucionalidade – e, em sua concepção

teórico-metodológica. Dessa maneira, concluímos que é imprescindível a retomada da discussão sobre planejamento público no Brasil.

Por fim, o último capítulo, "O pensamento de Celso Furtado e a questão do planejamento democrático no Brasil", elencou os principais limites e impasses ao planejamento público no Brasil. Os mesmos dizem respeito às questões políticas, conjunturais, administrativo-estruturais e de cultura política, sendo eles: os problemas estruturais macroeconômicos; a hegemonia neoliberal; a desestruturação dos sistemas de planejamento e seus quadros técnicos; a falta de consciência pública da necessidade e importância do planejamento para o desenvolvimento econômico e social; a vulnerabilidade externa; o deficiente sistema de financiamento público e privado; o foco nas questões conjunturais em detrimento do planejamento de longo prazo; e a carência histórica de um aprofundamento democrático no Estado e suas instituições, que resultou na falta de uma visão que integre as aspirações dos cidadãos às diferentes dimensões do desenvolvimento.

A partir do mapeamento dos entraves do planejamento público, retomamos o pensamento de Celso Furtado acerca dessa temática. Furtado entendia o "planejamento democrático" como um instrumento imprescindível na superação do subdesenvolvimento no Brasil. Dessa maneira, passamos à análise da sua proposta de "planejamento democrático".

Nesse sentido, apresentamos duas polêmicas em torno da proposta de "planejamento democrático" de Celso Furtado. Primeiro, estabelecemos um diálogo crítico com o trabalho de Reginaldo de Moraes (1995). Elencamos as contribuições desse autor ao estudo do pensamento de Furtado e, de mesmo modo, refutamos o entendimento que a formulação furtadiana teria certas tendências tecnicistas, possuindo uma concepção de planejamento antidemocrática e autoritária, que desconsiderava a dimensão deliberativa da política, impondo a opinião dos intelectuais e técnicos aos outros setores da sociedade.

Consideramos que houve sim uma certa ilusão em Celso Furtado de que a intelectualidade poderia operar tendo um certo distanciamento dos conflitos sociopolíticos. Desse modo, tratava-se não de uma crença, não de uma concepção normativa, e sim de uma ilusão quanto ao papel da racionalidade intelectual – que era própria à época, bem como de sua geração. Ilusão essa que nos parece ter-se dissolvido já no pré-1964, a partir da sua experiência como homem público, sobretudo, na direção da SUDENE e como Ministro do Planejamento do governo de João Goulart. Furtado talvez tenha sido o intelectual público que mais reafirmou a necessidade da democracia para institucionalizar os conflitos no contexto de radicalização do pré-1964, defendendo sua posição democrática nos debates e polêmicas

frente os liberais, frente à esquerda radical e, ainda, frente às alas desenvolvimentistas do setor público não-nacionalista e do setor privado.

Nesse sentido, corroborando as análises de Vera Cêpeda (2001), Leda Paulani (2001), Juarez Guimarães (2000), Maria Regina Nabuco (2000) José Luís Fiori (2000) e João Trajano Sento-Sé (2005), compreendemos que democracia, participação e inclusão social são aspectos centrais no pensamento de Celso Furtado, aspectos estes já presentes no pré-1964.

Desse modo, a ideia de democracia em Furtado não está restrita à sua concepção procedimental, constituindo-se num valor ético-moral que tem por finalidade a inclusão social. Logo, o Estado democrático não apenas "pode", como tem o "dever" de garantir as bases sociais efetivas para o exercício da cidadania. Entendemos, então, que os rumos econômicos estão condicionados e intrinsicamente relacionados ao campo da política e suas escolhas.

Portanto, compreendemos que o pensamento de Celso Furtado tomado em sua totalidade, entende que numa estrutura na qual a morfologia socioeconômica é subdesenvolvida, o planejamento se afirma como uma ação imprescindível. Não obstante, o planejamento visando o desenvolvimento necessita da democracia para garantir uma racionalidade pública à política. Isto é, dotar o planejamento de uma concepção democrático-republicana é imprescindível, pois contribui para que o desenvolvimento, pelo seu caráter civilizatório, tenha como horizonte a homogeneização social, a construção de simetrias entre direitos e deveres, compatibilizando democracia política e interesse público.

Nesse sentido, o pensamento Furtadiano republicanamente defende o fortalecimento da sociedade civil, de maneira que ela constitua-se num mecanismo de controle das ações estatais. Assim, a ideia de "planejamento democrático" comporta uma hierarquia na sua consecução entre intelligentsia, sociedade civil, Estado e mercado na conformação política das ações públicas, visando a racionalização do caráter público do Estado e, consequentemente, a eficiência na consecução do bem-estar. Ou seja, a participação da sociedade civil atuaria como árbitra nas alocações e redistribuição de recursos para a realização da justiça social. Compreendemos que o princípio da soberania popular orienta o seu projeto para o país, desqualificando qualquer caráter antidemocrático ou mesmo autoritário em seu pensamento – como, por exemplo, acontece em Roberto Campos.

A segunda polêmica em torno da proposta de "planejamento democrático" de Celso Furtado tratou do trabalho de Krishna Monteiro (2006). Monteiro, partindo da leitura de Reginaldo de Moraes (1995) de que a concepção furtadiana de "planejamento democrático" proposta nos anos 1960 era normativamente antidemocrática, entende que diante das

transformações histórico-conjunturais que se impuseram à Celso Furtado, houve no pensamento político desse autor uma inflexão. Inflexão esta que deslocava-se da racionalidade instrumental, da razão tutelar – dos anos 1950 e 1960 – corporificada no discurso tecnocrático, em direção à racionalidade substantiva. Ou seja, movia-se do primado do intelectual para o estímulo à mobilização popular autônoma a partir dos anos 1970, que assim, passava a dar centralidade à sociedade civil como lócus do desenvolvimento, que fundamentada em valores democráticos, recuperava o espaço da política.

Assim, a partir do entendimento da centralidade da democracia em sua dimensão político-social no pensamento de Celso Furtado já no pré-1964, contestamos a hipótese central do trabalho de Krishna Monteiro (2006) de uma inflexão fundamental no seu pensamento a partir dos anos setenta. Primero, por não entendermos que a formulação inicial de planejamento em Celso Furtado nos anos 1960 possa ser considerada como autoritária e/ou antidemocrática. Segundo, por não se tratar de uma inflexão, mas sim de uma estratégia para interferir no debate – amparados aqui na perspectiva pocockiana de que a obra de um autor atua dentro de um contexto discursivo. Isto é, com a vigência da ditadura militar e do relativo sucesso econômico do milagre econômico, Furtado reforçou a ênfase nas dimensões mais democráticas, algo já apontado anteriormente como elementos que freavam a construção de um desenvolvimento mais justo. Já no período anterior Furtado propõe aumentar a participação da população nos centros de poder e aprofundar a democratização do Estado e suas instituições, para assim, viabilizar as reformas estruturais e garantir que o desenvolvimento atendesse também aos mais necessitados, aos mais privados dos avanços até então alcançados. Dessa maneira, compreendemos que não se trata de uma inflexão, mas de um aprofundamento de uma visão democrática, ou melhor, de uma ampliação de uma concepção de mundo, que dizia respeito ao adensamento do conceito de desenvolvimento.

Esse momento intelectual faz referência a uma ampliação do entendimento acerca do conceito de desenvolvimento, que se tornou mais complexo e mais rico a partir da incorporação da dimensão da cultura. O que conferiu ao desenvolvimento uma dimensão civilizatória, que assim reiterava com maior profundidade a crítica ao nosso quadro de subdesenvolvimento nas várias dimensões que compõem a vida humana – politica, social, cultural, econômica, etc. Revelando um descompasso entre os meios e os fins, numa incongruência entre valores e princípios, que dizem respeito à inadequação entre as nossas necessidades e especificidades enquanto nação e o modelo de desenvolvimento vigente ao longo da história. O que, por sua vez, reiterava (e ainda reitera) a necessidade de uma refundação republicana, na qual a dimensão politica tem importância central.

Tal como já apresentado no início deste trabalho, segundo Guimarães (2000) essa refundação republicana envolve quatro dimensões fundamentais. Primeiro, a refundação ético-política dos princípios em que se assenta o contrato social do Estado brasileiro: que são referentes aos princípios que definem os direitos e os deveres básicos dos cidadãos, passando pela crítica ao caráter patrimonialista reinante em nossa sociedade – de modo que este impede as modificações sociais e institucionais de suma importância ao desenvolvimento (reforma agrária, reforma tributária, respeito aos direitos do trabalho, dentre outros) –, bem como a crítica da racionalidade formal dos mercados e o livre funcionamento dos mesmos (laissez-faire). Segundo, a reconstrução do setor público estatal: de modo que para ser o agente que imprime e conduz o desenvolvimento, o Estado deveria sofrer alterações – "nem privatista nem estatista" –, já que, à medida que o desenvolvimento entra em curso, novas demandas requerem sua ampliação, o que necessitaria de uma maior eficiência e integração estatal. Terceiro, a democratização dos fundamentos de nossa democracia política: com a construção de bases sociais através da ampliação da cidadania, da superação das distorções no sistema de representação e da retomada de uma dinâmica federativa. E quarto, uma revisão das bases históricas de heteronomia em que se deram as relações do Brasil com o centro capitalista: com destaque e valorização do autônomo e do nacional no que concerne ao Estado, numa reconfiguração das relações internacionais, em que ganha ênfase a criação de uma sinergia positiva entre acumulação e expansão do mercado interno, bem como a integração da América Latina.

Trata-se, portanto, da reconstrução do nosso modelo civilizatório, que infelizmente foi historicamente pautado pelo subdesenvolvimento. O que faz Celso Furtado compreender que somente o aprofundamento democrático e a participação política permite mudar a lógica do nosso problemático desenvolvimento. A sua proposta de "planejamento democrático" se coloca como opção para superar esse quadro. Isso porque o "planejamento democrático" constitui-se na ferramenta fundamental para congregar desenvolvimento e democracia.

Desse modo, entendemos que a proposta furtadiana de "planejamento democrático", isto é, o planejamento público dotado de um caráter democrático, abre caminho para a construção de bases econômicas mais sólidas ao incluir a dimensão social ao planejamento, o que segundo Furtado é condição necessária para garantir uma racionalidade pública à política, norteando assim o desenvolvimento.

Assim, compreendemos que a defesa da elaboração democrática do planejamento público fortalece a democracia. Primeiro, porque habilita que os cidadãos participem e influam nos rumos do país – tomando aqui uma afirmação cívica de Carlos Matus (1993), de

que: “planeja quem decide” e “decide quem governa”. Segundo, porque pelo exercício da participação aumenta-se potencialmente o conhecimento da realidade e amplia-se através do pluralismo de informações o leque de propostas, o que enriquece o planejamento público. Terceiro, tem-se de fato a incorporação das dimensões sociais e ecológicas no planejamento. Quarto, concede legitimidade ao corpo político à medida que o planejamento absorve as aspirações da sociedade – por ter um fim público –, além de fomentar a opinião pública na direção de políticas que expressem as preocupações da sociedade. E quinto, o “planejamento democrático se constitui numa ferramenta para cultivar, construir e consolidar a cultura democrática” nos moldes republicanos, assim como, no mesmo sentido, os direitos do cidadão, sendo, portanto, uma ferramenta com elevado potencial emancipatório.

Consideramos ainda que o “planejamento democrático” pode se tornar um marco de discussão da “coisa pública”, bem como um marco de orientação política, corroborando para a construção de uma nova consciência coletiva sobre governança, contribuindo para dar solidez às políticas de longo prazo.

Este trabalho visou contribuir para retomar a discussão sobre planejamento público no Brasil, discussão na qual é imprescindível ter como marco normativo a proposta de “planejamento democrático” de Celso Furtado. Compreendemos que enquanto o planejamento não for tratado com a importância que ele tem, continuaremos reféns do subdesenvolvimento. Mesmo que de maneira lenta, observamos que os gestores públicos vêm a cada ano percebendo a centralidade do planejamento para o caso brasileiro. Entretanto, eles ainda não “compreenderam” que a principal falha no planejamento é falta da dimensão democrática para norteá-lo. Assim, entendemos que o “planejamento democrático” pode se constituir num caminho mais republicano para o exercício do planejamento público e para a construção de um desenvolvimento que provoque uma ampla transformação, viabilizando a superação do quadro de subdesenvolvimento no Brasil.

O conceito de planejamento público democrático contribui para que seja estabelecido mais que um diálogo interdisciplinar entre economia e política, isto é, a construção de um campo comum que integre economia e democracia, buscando consolidar uma visão que estabeleça a convergência entre democracia econômica e democracia política.

Neste ano de 2014 completam-se dez anos da morte de Celso Furtado. Assim, finalizamos este trabalho fazendo referência ao último artigo publicado por ele antes de sua morte. Intitulado “Os desafios da nova geração” e publicado pelo **Jornal dos Economistas** em junho de 2004. Trata-se de um artigo curto, porém denso, originado talvez do último debate público no qual participou nosso autor, isso já nos auge dos seus 84 anos, num

seminário internacional organizado pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro conjuntamente com a Cepal.

Nele, a partir da distinção entre crescimento econômico e desenvolvimento, Furtado reiterava a advertência de que a metamorfose do crescimento em desenvolvimento não se dá espontaneamente. Para ele, essa metamorfose "[...] é fruto da realização de um projeto, expressão de uma vontade política. As estruturas [...] que lideram o processo de desenvolvimento econômico e social não resultam de uma evolução automática, [...] mas de opção política orientada para formar uma sociedade apta a assumir um papel dinâmico nesse processo." (FURTADO, 2004, p. 4). Nesse sentido, tal como Furtado, entendemos que o planejamento público democrático seria o instrumento para promover a metamorfose do crescimento em desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta e. Celso Furtado, a polaridade modernização-marginalização e uma agenda para a construção dos sistemas de inovação e de bem-estar social. In: João Luiz Maurity Sabóia; Fernando Cardim de Carvalho. (Org.). **Celso Furtado e o Século XXI**. 1ed. Barueri: Manole, 2006, p. 181-203.

ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta e. Inovação em Celso Furtado: criatividade humana e crítica ao capitalismo. In: Rosa Freire d'Aguiar. (Org.). **Celso Furtado e a dimensão cultural do desenvolvimento**. 1ed. Rio de Janeiro: E-papers Centro Internacional Celso Furtado, 2013, v. 1, p. 155-170.

ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta e; SILVA, Leandro Alves. **Interação entre ciência e tecnologia no Brasil: notas sobre a relação entre P&D industrial e a importância das universidades para as empresas**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2005. 13p. (Texto para discussão nº 253). Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20253.pdf>. Acesso em: 02 maio 2013.

ALBUQUERQUE, E. M.; MACHADO, A. F.; ANDRADE, M. V. Atraso tecnológico, atraso social: uma investigação sobre as relações entre produção científico-tecnológica e desenvolvimento humano no Brasil. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 26, n.1, p. 471-504, 2005.

ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta e; SUZIGAN, Wilson. **A interação entre universidades e empresas em perspectiva histórica no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2008. 27p. (Texto para discussão nº 329). Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20329.pdf>. Acesso em: 02 maio 2013.

ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fábio. **Finanças públicas**: teoria e práticas no Brasil. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

ALMEIDA, José Elesbão de. **Subdesenvolvimento e Dependência: uma análise comparada de Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso**. 2009. 205 f. Tese (doutorado em economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/16407/000697759.p df?sequence=1>. Acesso em: 02 jul. 2014.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: BRASIL. Presidência da República. Núcleo de Assuntos Estratégicos. Projeto Brasil 3 Tempos. **Cadernos NAE**, Brasília, n. 1 , p. 75-118, 2004.

ALVES, Denysard O.; SAYAD, João. O Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970). In: LAFER, Betty Mindlin (Org.). **Planejamento no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1973. p. 91-109.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Nordeste, Nordestes: Que Nordeste? In: AFFONSO, Rui Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **Desigualdades Regionais e Desenvolvimento**. São Paulo: FUNDAP/UNESP, 1995. p. 125-156.

ARRIGHI, Giovanni. **A Ilusão do Desenvolvimento**. 6ª. ed. Trad. Sandra G. T. Vasconcelos. Petrópolis: Vozes, 1998. 371 p.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, Jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>. Acesso em: 23 set. 2013.

AVRITZER, Leonardo. O que as manifestações no Brasil nos dizem? **Carta Capital**, Sociedade, 18 jun. 2013. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/o-que-as-manifestacoes-no-brasil-nos-dizem-1313.html>. Acesso em: 17 jun. 2014.

BENDIX, Reinhard. **Construção nacional e cidadania**. São Paulo: Edusp, 1996.

BIANCHI, Ana Maria. Resenha: Celso Furtado – o desenvolvimento e as ideias da Cepal. **Revista de Economia Política**, v. 16, n. 4, p. 150-151, out./dez. 1996.

BIELSCHOWSKY, Pablo. Crescimento, distribuição de renda e progresso técnico: a controvérsia sobre os padrões de acumulação. In: Maria Mello de Malta (Org.). **Ecos do desenvolvimento**: uma história do pensamento econômico brasileiro. Rio de Janeiro: IPEA, Centro Internacional Celso Furtado, 2011a. p. 223-246.

BIELSCHOWSKY, Pablo. A controvérsia sobre o padrão de acumulação da economia brasileira. In: **Marx e o marxismo**: teoria e prática. Niterói: Marx e o marxismo, 2011b. Disponível em: <http://www.uff.br/niepmarxmarxismo/MManteriores/MM2011/TrabalhosPDF/AMC64F.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2014.

BIELSCHOWSKY, Ricardo A. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimento. 4.ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. 480p.

BIELSCHOWSKY, Ricardo; MUSSI, Carlos. O pensamento desenvolvimentista no Brasil: 1930-1964 e anotações sobre 1964-2005. In: **Anais...** Seminário "Brasil-Chile: Uma Mirada Hacia América Latina y sus Perspectivas". Santiago de Chile: RIL editores, 2006.

BIGNOTTO, Newton. Corrupção e opinião pública. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.p. 15-42.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. Indústrias criativas e os conceitos de cultura, inovação e criatividade em Celso Furtado. **Políticas Culturais em Revista**, Salvador, v. 4, n. 2, p. 3-14, 2011. Disponível em: <http://www.portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/5594/4054>.Acesso em: 02 abril 2013.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social**: 1963-1965. Brasília: SEPLAN, 1962. Disponível em: <http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/495?show=full>. Acesso em: 30 set. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 1996-1999**. Brasília: MP, 1996.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2000-2003**. Brasília: MP, 2000a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Coordenação Geral de Planejamento, Orçamento e Finanças. **Relatório de atividades – 2000**. Brasília: MP, 2000b. 206 p. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/relatorio/080807_PUB_Rel_relAtividade2000.pdf>. Acesso em 18 out. 2014.

BRASIL. Secretária de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **O desafio do planejamento governamental**. Brasília: MP, 2002.

BRASIL. Secretária de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007**: mensagem presidencial. Brasília: MP, 2003.

BRASIL. Decreto nº 5.233, de 6 de Outubro de 2004. Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus Programas e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 7 out. 2004. p. 7. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2004/decreto-5233-6-outubro-2004-53428 5-norma-pe.html>. Acesso em: 19 out. 2014.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretária de Políticas de Desenvolvimento Regional. Secretária de Programas Regionais. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: MIN, 2005. Disponível em: <http://www.unc.br/mestrado/mestrado_materiais/10.03.08_-_PNDR_texto_prova_seletiva.pdf>. Acesso em: 14 out. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2008-2011**: mensagem presidencial. Brasília: MP, 2007. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/081015_PPA_2008_mesPres.pdf>. Acesso em: 14 out. 2014.

BRUHNS, Hinnerk. O Conceito de Patrimonialismo e Suas Interpretações Contemporâneas. **Revista Estudos Políticos** [online], Rio de Janeiro, n. 4, p. 61-77, 2012. Disponível em: <http://revistaestudospoliticos.com/wp-content/uploads/2012/04/4p61-77.pdf>. Acesso em: 18 set. 2014.

BURGUEÑO; Oscar; RODRÍGUES, Octavio. Desenvolvimento e cultura: notas sobre o enfoque de Celso Furtado. In: PEREIRA, Luiz C. Bresser; RÊGO, José Márcio. **A Grande esperança em Celso Furtado**: ensaios em homenagem aos seus 80 anos. São Paulo: Ed. 34, 2001. p. 77-108.

CALMON, Kátya Maria Nasiaseni; GUSSO, Divonzir Arthur. A experiência de avaliação do plano plurianual (PPA) do governo federal no BRASIL. In: IPEA/ CEPAL. **Oficina de Trabalho do Projeto Fortalecimento da Função Avaliação na América Latina**. Santiago do Chile: Cepal, 2003. p.5-41.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. **Patrimonialismo no Brasil**: leituras críticas de interpretações weberianas e suas articulações sócio-culturais. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mudanças sociais na América Latina.** São Paulo: DIFEL, 1969. 238p.

CARDOSO, Fernando Henrique. Aspectos políticos do planejamento. In: LAFER, Betty Mindlin (Org.). **Planejamento no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1973. p. 161-184.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e democratização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975. 240p.

CARDOSO, Fernando Henrique. **O modelo político brasileiro e outros ensaios**. 3ª ed. São Paulo: Difel, 1977.

CARDOSO, Fernando Henrique. O Estado na América Latina. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). **O Estado na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977b. p. 77-99.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Política e desenvolvimento em sociedades dependentes Ideologia do empresariado industrial Argentino e Brasileiro**. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Ensaio de Interpretação Sociológica. 7ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra**: proposta de governo. Brasília: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 1994.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma e imaginação. **Folha de São Paulo**, Mais!, p. 3, 10 Jul. 1994b. Disponível em: <http://acervo.folha.com.br/fsp/1994/07/10/72>. Acesso em: 09 jul. 2014.

CARDOSO, Fernando Henrique. País injusto. Entrevista a André Lahóz. **Revista Exame**, 06 out. 1999. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/0698/noticias/pais-injusto-m0053588>. Acesso em: 13 jul. 2014.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Discurso do presidente Fernando Henrique – Prêmio Mahbub ul Haq por Contribuição Destacada ao Desenvolvimento Humano**. Nova York, 09 dez. 2002. Disponível em: <http://crab.rutgers.edu/~goertzel/MahubPrizeSpeech.html>. Acesso em: 12 jul. 2014.

CARDOSO, Fernando Henrique. Um crítico do Estado: Raymundo Faoro. In: CARDOSO, Fernando Henrique. **Pensadores que inventaram o Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. p. 227-262.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado**. Texto para Discussão n. 1584. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1584.pdf>.Acesso em: 24 out. 2014.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; MELO, Valdir. Introdução. In: CARDOSO JR, José Celso (Org.). **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. p. 11-29. (Série – Diálogos para o Desenvolvimento v.4).

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Gestão Pública no Século XXI**: as reformas pendentes. Texto para Discussão nº 1686. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1 686.pdf>. Acesso em: 24 out. 2014.

CARVALHO, José Murilo de. Posfácio. In: CARDOSO, Fernando Henrique. **Pensadores que inventaram o Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. p. 287-299.

CASTRO, Francisco Barros de; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 58, n. 2, p. 129-150, abr./jun. 2007. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2506>. Acesso em: 13 out. 2014.

CEPÊDA, Vera Alves. O pensamento político de Celso Furtado – desenvolvimento e democracia. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; REGO, José Márcio (Org.). **A grande esperança em Celso Furtado**. São Paulo: Editora 34, 2001. p. 167-184.

CEPÊDA, Vera A. Revendo o lugar da democracia no processo de modernização – as matrizes da teoria furtadiana do desenvolvimento. **Revista Teoria & Pesquisa**, São Carlos, v. 17, n. 2, p. 93-112, 2008.

CORE, Fabiano Garcia. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Brasília: ENAP, out. 2001. 43p. (Texto para Discussão, n. 44). Disponível em: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/Rafael/Meus%20documentos/Downloa ds/44texto.pdf >. Acesso em: 13 out. 2014.

COSTA, Luciana; BICALHO, Lucídio. PPA 2008-2011: as prioridades do governo Lula. **Instituto de Estudos Socioeconômicos**, Brasília, Ano VII, n. 13, nov. 2007.

COTRIM, Flávio Badaró. **A política e o Estado em Caio Prado Jr. e Florestan Fernandes**. 121 f. 2012. Dissertação (mestrado em Ciência Política), Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

COUTINHO, Carlos Nelson. Uma via "não-clássica" para o capitalismo. In: D'INCAO, Maria Ângela (Org.). **História e ideal**: ensaios sobre Caio Prado Junior. São Paulo: UNESP, Brasiliense, 1989. p. 115-132.

COUTINHO, Carlos Nelson. A Imagem do Brasil na Obra de Caio Prado. In: COUTINHO, Carlos Nelson. **Cultura e Sociedade no Brasil**. Belo Horizonte, Oficina de Livros, 1990.

DINIZ, Eli. Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo Perspec**. [online], v. 15, n. 4, p. 13-22, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10368.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2014.

D'INCAO, Maria Angela (Org.). **História e Ideal**. São Paulo: UNESP/Brasiliense, 1989.

DOMINGUES, José Maurício. Patrimonialismo e Neopatrimonialismo. In: AVRITZER, Leonardo; STARLING, Heloísa (Org.). **Dicionário analítico da corrupção**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, v. 1, p. 187-192.

DROR, Yehezkel. **La capacidad de gobernar**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1986.

DROR, Yehezkel. **Razonamientos pertinentes a políticas avanzadas para gobernantes**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1988.

DRYZEK, John. Political Inclusion and the Dynamics of Democratization. **American Political Science Review**, v. 90, n. 3, p. 475-487, 1996.

EISENSTADT, Shmuel Noah. **Traditional patrimonialism and modern neopatrimonialism**. Beverly Hills/London: Sage Publications, 1973. p. 13-46.

FAORO, Raymundo. A questão nacional: a modernização. **Estudos Avançados**, v. 6, n. 14, p. 7-22, abr.1992. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/eav/article/viewFile/9563/11132>. Acesso em: 27 jul. 2014.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FERES JÚNIOR, João. De Cambridge para o Mundo, Historicamente: Revendo a contribuição metodológica de Quentin Skinner. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, 2005, p. 655-680.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

FERNANDES, Florestan. Os enigmas do círculo vicioso. In: PRADO JÚNIOR, Caio. **História e desenvolvimento**. São Paulo: Brasiliense, 1999, p. 7.

FILGUEIRAS, Fernando de Barros. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e a prática social. **Opinião Pública**, Campinas, v. 15, n. 2, p. 386-421, nov. 2009.

FIORI, José Luís. Os moedeiros falsos. **Folha de São Paulo**, Mais!, p. 6-7, 03 Jul. 1994. Disponível em: <http://acervo.folha.com.br/fsp/1994/07/03/72/>. Acesso em: 09 jul. 2014.

FIORI, José Luís. **Os moedeiros falsos**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. 251p.

FIORI, José Luís. A propósito de uma "construção interrompida". In: TAVARES, Maria da Conceição (Org.). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Perseu Abramo, 2000, p. 33-57.

FORMIGA, Marcos; SACHS Ignacy (Org.). **Celso Furtado, a SUDENE e o futuro do Nordeste**. Recife: Sudene, 2000.

FORTÍN, Carlos. El debate internacional sobre políticas del desarrollo. In: SUNKEL, Osvaldo; INFANTE, Ricardo (Org.). **Hacia un desarrollo inclusivo**: el caso de Chile. Santiago: Fundación Chile 21; Cepal y OIT, 2009. p. 137-172.

FRIEDMANN, John. Dois séculos de teoria do planejamento: uma visão geral. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: Enap, 2006. p. 69-111.

FURTADO, Celso. **A Economia Brasileira**. Rio de Janeiro: A Noite, 1954.

FURTADO, Celso. **A pré-revolução brasileira**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962a. 116 p.

FURTADO, Celso. **Subdesenvolvimento e Estado democrático**. Recife: Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, 1962b. 53p.

FURTADO, Celso. **Dialética do desenvolvimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964, 181p.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

FURTADO, Celso. **Um projeto para o Brasil**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1969. 133p.

FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Paz e Terra, Rio de janeiro, 1974.

FURTADO, Celso. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. 181p.

FURTADO, Celso. Brasil: da República oligárquica ao Estado militar. In: FURTADO, Celso. (coord.). **Brasil**: tempos modernos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. 194p.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

FURTADO, Celso. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

FURTADO, Celso. Entre inconformismo e reformismo. **Estudos Avançados** (IEA USP), v.4, nº. 8, p. 166-187, São Paulo, Jan./Abr. 1990.

FURTADO, Celso. **Os novos desafios**. Documento Resolução do CONSUNI 006/91 – Discurso proferido em recebimento do título de Doutor *Honoris Causa* pela Universidade de Brasília em 1º de novembro de 1991. Brasília: UNB, 1991. Disponível em: <http://www.unb.br/unb/titulos/celso_furtado.php>. Acesso em: 18 jul. 2014.

FURTADO, Celso. **Os ares do mundo**. São Paulo: Paz e Terra, 1991b.

FURTADO, Celso. **Brasil**: a construção interrompida. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992. 87p.

FURTADO, Celso. A fantasia organizada. In: **Obra autobiográfica**. São Paulo: Paz e Terra, 1997. cap.1-14, p.87-359.

FURTADO, Celso. **O Capitalismo Global**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. 83p.

FURTADO, Celso. **O longo amanhecer**: reflexões sobre a formação do Brasil. 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999a. 116p.

FURTADO, C. Os caminhos da reconstrução. **Revista Proposta**, Rio de Janeiro, n. 82, p.18-23, set./nov., 1999b.

FURTADO, Celso. Brasil: opções futuras. **R. Econ. contemp**., Rio de Janeiro, 3(2), p. 9-15, jul./dez. 1999c. Disponível em: <http://ww2.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/rec/REC%203/REC_3.2_01_Brasil_opcoes_futuras.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2014.

FURTADO, Celso. Estão liquidando a soberania nacional. In: BENJAMIN, César; ELIAS, Luiz Antonio. (Org.). **Brasil**: crise e destino – entrevistas com pensadores contemporâneos. São Paulo: Expressão Popular, 2000a. p. 13-20.

FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento**: enfoque histórico-estrutural. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000b. 126p.

FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. **Jornal dos Economistas**, Rio de Janeiro, n. 179, p. 3-4, jun. 2004. Disponível em: <http://www.corecon-rj.org.br/pdf/je_jun2004.pdf>. Acesso em: 18 out. 2014.

FURTADO, Celso; NUNES, Eduardo Pereira. O Brasil do século XX – entrevista com Celso Furtado (entrevistado por Eduardo Pereira Nunes). In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. p. 11-24. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/seculoxx.p df>. Acesso em: 09 set. 2014.

FURTADO, Celso; OLIVEIRA, Francisco de. **Celso Furtado:** economia. São Paulo: Ática, 1983. 224p

FURTADO, Celso; ARAÚJO, Tania Bacelar de; CARLEIAL, Liana Maria da Frota; et al. **O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste hoje**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009. 248p.

FURTADO, Celso; FURTADO, Rosa Freire d'Aguiar. **O Nordeste e a saga da Sudene**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009. 284p.

FURTADO, Celso; FURTADO, Rosa Freire d'Aguiar. **O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento**. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado/Ed. Contraponto, 2011. 500 p.

FURTADO, Celso. FURTADO, Rosa Freire d'Aguiar (Org.). **Ensaios sobre cultura e o Ministério da Cultura**. (Coleção Arquivos Celso Furtado – vol. 5). Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Celso Furtado, 2012. 198 p.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Ano 53, n. 4, p. 53-77, out./ dez. 2002. Disponível em:<file:///C:/Documents%20and%20Settings/Rafael/Meus%20documentos/Downloads/3%20Ariel%20Garces%20e%20Jos%C3%A9%20Silveira.pdf>. Acesso em: 5 out. 2014.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Artigo Especial PPA: o que não é e o que pode ser. **Políticas Sociais – acompanhamento e análise** [IPEA], Brasília, n. 20, p. 431-456, 2012. Disponível em:<http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_artigoespecial.pdf>. Acesso em: 20 out. 2014.

GERMANI, Gino. **A Sociologia da Modernização**. São Paulo: Mestre Jou, 1974.

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, Jose Luiz. **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: Enap, 2006. 296 p. (vol. 1).

GILBERT, Roy. Celso furtado: Economia – Resenha bibliográfica. **Pesquisa e Planejamento Econômico** [IPEA], v. 14, n. 2, p. 569-576, ago. 1984.

GORENDER, Jacob. **O escravismo colonial**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

GUIMARÃES, Juarez Rocha. **Caio Prado revisitado**. s/d. 6 p.

GUIMARÃES, Juarez. **Planejamento público e inovação na democracia brasileira**. Sd. 5p.

GUIMARÃES, Juarez. A trajetória intelectual de Celso Furtado. In: TAVARES, Maria da Conceição (Org.). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Perseu Abramo, 2000, p.15-32.

GUIMARÃES, Juarez Rocha. A crítica à razão dualista e os impasses do republicanismo. In: RIZEK, Cibele Saliba; ROMÃO, Wagner de Melo (Org.). **Francisco de Oliveira**: a tarefa da crítica. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. 265 p.

GUIMARÃES, Juarez Rocha. Raymundo Faoro, pensador da liberdade. In: GUIMARÃES, Juarez Rocha (Org.). **Raymundo Faoro e o Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2009. p. 77-90.

GUIMARÃES, Juarez Rocha. Sociedade civil e corrupção: crítica à razão liberal. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 83-98.

HAYEK, Friedrich A. von. **O caminho da servidão**. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990. 221 p.

HELD, David; MCGREW, Anthony G. **Prós e contras da globalização.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, c2001. 107p.

KONDER, Leandro. A façanha de uma estréia. In: D'INCAO, Maria Ângela (Org.). **História e ideal**: ensaios sobre Caio Prado Junior. São Paulo: UNESP, Brasiliense, 1989. p. 133-142.

KOSELLECK, Reinhart. **Futuro passado**: contribuição à semântica dos tempos históricos. Rio de Janeiro: Contraponto/Editora PUC-Rio, 2006.

LAFER, Betty Mindlin (Org.). **Planejamento no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1973. 187p.

LAFER, Betty Mindlin. Introdução: o conceito de planejamento. In: LAFER, Betty Mindlin (Org.). **Planejamento no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1973. p. 9-28.

LAFER, Celso. O planejamento no Brasil: observações sobre o plano de metas (1956-1961). In: LAFER, Betty Mindlin (Org.). **Planejamento no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1973. p. 29-50.

LAVALLE, Jorge Leiva. Instituições e desenvolvimento no contexto latino-americano: trajetórias do planejamento governamental na América Latina. In: CARDOSO JR, José Celso (Org.). **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. p. 33-176.

LEFORT, Claude. **Pensando o Político**: ensaios sobre a democracia, revolução e liberdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

LIMA, Luciana Badin Pereira. Na contramão do sonho de Celso Furtado. **Jornal dos Economistas**, Rio de Janeiro, CORECON-RJ/SIDECON-RJ, n. 214, p.12-13, mai., 2007.

MACEDO, Roberto B. M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965). In: LAFER, Betty Mindlin (Org.). **Planejamento no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1973. p. 51-68.

MALAN, Pedro et al. **Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939-1952)**. Rio de Janeira: IPEA, 1977.

MANHEIM, Karl. **Sociologia Sistemática**. São Paulo: Pioneira, 1962.

MARTONE, Celso L. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG (1964-1966). In: LAFER, Betty Mindlin (Org.). **Planejamento no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1973. p. 69-90.

MATSUDA, Yasushiko; SHEPHERD, Geoffrey; WENCESLAU, Juliana. **Gestão e avaliação no contexto do Plano Plurianual (PPA)**: institucionalização sem impacto? Relatório produzido por funcionário do Banco Mundial a pedido do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2006.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEIA, 1993.

MAZZEO, Antonio Carlos. O Partido Comunista na raiz da teoria da *Via Colonial* do desenvolvimento do capitalismo. In: MAZZEO, Antonio Carlos; LAGOA, Maria Izabel (Org.). **Corações Vermelhos**: os comunistas brasileiros no século XX. São Paulo: Cortez, 2003.

MONTEIRO, Krishna Mendes. **O desencantamento da razão:** a ideologia política de Celso Furtado/1972-1992. 2006. 157 f. Dissertação (mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Campinas.

MORAES, João Quartim de. A Evolução da Consciência Política dos Marxistas Brasileiros. In: MORAES, João Quartim de. Et al. (Org.). **História do Marxismo no Brasil**. vol II. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1991. p. 43-102.

MORAES, Reginaldo Carmello Corrêa de. **Celso Furtado – o subdesenvolvimento e as ideias da Cepal**. São Paulo: Ática, 1995. 120 p.

MOREIRA, Marcelo Sevaybricker. **Raízes intelectuais da democracia brasileira**: linguagens políticas e a formação da república. 2013. Tese (Doutorando em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Belo Horizonte.

MOURÃO, Rafael Pacheco; VERIANO, Carlos Evangelista. O pensamento de Celso Furtado e a construção de um projeto nacional. **Cadernos de História**, Belo Horizonte, v. 12, n. 16, p. 86-109, 2011. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/cadernoshistoria/article/view/P.2237-8871.2011v12n16p86/3561>. Acesso em: 02 out. 2014.

NABUCO, Maria Regina. Estado e projeto nacional nas obras iniciais de Celso Furtado. In: TAVARES, Maria da Conceição (Org.). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Perseu Abramo, 2000, p.59-70.

NELSON, Michael (Org.). **A presidência e o sistema político**: política americana hoje. São Paulo: Ed. Alfa-Ômega, 1985.

NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e utopia**. São Paulo: WMF/ Martins Fontes, 2011. 476p.

OCAMPO, José Antonio. **Más allá del Consenso de Washington**: una agenda de desarrollo para América Latina. México: Cepal, 2005 (Serie Estudios y Perspectivas).

O'DONNELL, Guillermo A. **Análise do autoritarismo burocrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990. 428p.

O'DONNELL, Guillermo A. **Modernization and bureaucratic-authoritarianism**: studies in South American politics. Berkeley: Institute of International Studies: University of California, 1973. 219p.

OLIVA, Aloizio Mercadante. **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil**: análise do Governo Lula (2003-2010). 2010. Tese (Doutorado em Ciência Econômica) – Programa de Pós-graduação em Ciência Econômica, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia brasileira**: crítica à razão dualista. São Paulo: CEBRAP, 1972. 82p.

OLIVEIRA, Francisco de. Celso Furtado e pensamento econômico brasileiro. In: ANTUNES, Ricardo; FERRANTE, Vera B.; MORAES, Reginaldo C. de. (Org.). **Inteligência brasileira**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986. p. 149-168.

OLIVEIRA, Francisco de. Subdesenvolvimento: fênix ou extinção? In: TAVARES, Maria da Conceição (Org.). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Perseu Abramo, 2000, p. 121-128.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo soc.** [online], v.15, n. 2, p. 195-217, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20702003000200008&script=sci_arttext>. Acesso em: 15 jul. 2014.

OLIVEIRA, Lúcia Lippi. A criação da Sudene. In: CPDOC. **O Governo de Juscelino Kubitschek**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/Sudene>. Acesso em: 30 out. 2014.

O'NEIL, Tam. **Neopatrimonialism and Public Sector Performance and Reform**. In: Research Project of the Advisory Board for Irish Aid, Background Note 1, 2007. Disponível em: <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4393.pdf>. Acesso em: 19 set. 2014.

OTONI, Pedro Henrique de Souza. **A Nação e seu labirinto**: A "dependência" e o desencontro entre a democracia e a Nação. 162 f.2011. Dissertação (mestrado em Ciência Política), Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

PAGNUSSAT, José Luiz. Introdução. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: Enap, 2006. p. 9-65.

PALUDO, Augustinho Vicente; PROCOPIUCK, Mario. **Planejamento governamental**: referencial teórico, conceitual e prático. São Paulo: Atlas, 2011. 215 p.

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: Enap, 2006. p. 229-270.

PAULA, João Antônio de. Caio Prado Júnior e o desenvolvimento econômico brasileiro. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 17, n. 1 (29), p. 1-19, 2006. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/11869/8590>. Acesso em: 03 jun. 2014.

PAULA, João Antônio de. História e cultura no pensamento de Celso Furtado. In: SABOIA, João L. M.; CARVALHO, Fernando J. Cardim de (Org.). **Celso Furtado e o século XXI**. São Paulo: Manole, 2007. p. 263-284.

PAULANI, Leda Maria. A utopia da nação: esperança e desalento. In: BRESSERPEREIRA, Luiz Carlos; REGO, José Marcio. (Org.). **A grande esperança em Celso Furtado**. São Paulo: Editora 34, 2001, p.139-156.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 2, p. 171-187, abr./ jun. 2010.

PINTO, Celi. **A banalidade da corrupção**: uma forma de governar o Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011.

PLOWDEN, William. **Advising in rulers**. Oxford: Blackweel, 1987.

POCOCK, J. G. A. **Linguagens do ideário político**. São Paulo: Edusp, 2003.

POCOCK, J. Conceitos e discursos: uma diferença cultural? Comentário sobre o *paper* de Melvin Richter. In: JASMIN, M. G.; FERES JÚNIOR, J. (Org.). **História dos conceitos**: debates e perspectivas. Rio de Janeiro: Loyola, 2006.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Diretrizes para uma Política Econômica Brasileira**. São Paulo: Urupês, 1954.

PRADO JÚNIOR, Caio. **A Revolução Brasileira**. 7a edição. São Paulo: Brasiliense, 1987.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História e desenvolvimento**: a contribuição da historiografia para a teoria e pratica do desenvolvimento brasileiro. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 1978. 92p.

PRADO JÚNIOR. Caio. **História e desenvolvimento**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

RANGEL, Ignácio. **Dualidade básica da economia brasileira**. Rio de Janeiro, ISEB, 1957.

REGO, José Marcio; MANTEGA, Guido. Desenvolvimento, Subdesenvolvimento e Dependência: Breves Registros sobre Precursores. In: III Encontro Nacional de Economia Política da Sociedade Brasileira de Economia Política – SEP. **Anais da SEP**, Niterói: Sociedade Brasileira de Economia Política, 1998, v. 2, p. 106-124. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/212372411/Guido>. Acesso em: 08 set. 2014.

REIS, José Carlos. Anos 1960: Caio Prado Jr. e "A Revolução Brasileira". **Revista Brasileira de História**, v.19, n.37, p. 245-277, Set., 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-01881999000100012&script=sci_arttext>. Acesso em: 24 jun. 2014.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO JR, José Celso (Org.). **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. p. 177-235.

RICUPERO, Bernardo. **Caio Prado Jr. e a Nacionalização do Marxismo no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 2000.

RICUPERO, Bernardo. Caio Prado, cem anos depois. **Gramsci e o Brasil**. 2007. Disponível em: <http://www.acessa.com/gramsci/?id=797&page=visualizar>. Acesso em: 27 jun. 2014.

ROCHA, Marcos Antônio Martins da. Desenvolvimento Nacional, estrutura e superestrutura na obra de Caio Prado Júnior. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 263-278,2009. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/ view/175/118>. Acesso em: 2 jul. 2014.

RODRIGUES, Eduardo S. PPA 2004-2007. In: **Anais...** XIII Congreso Internacional del CLAD – Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina, 2008. Disponível em: <http://old.clad.org/congresos/congresos-anteriores/xiii-buenos-aires-2008>. Acesso em: 13 out. 2014.

RODRIGUEZ, Octávio. **A teoria do subdesenvolvimento da Cepal**. São Paulo, Forense Universitária, 1983.

ROSTOW, Walt W. **Etapas do desenvolvimento econômico**: um manifesto não-comunista. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1964. 191p.

ROTH, Guenther. Personal rulership, patrimonialism and empire-building in the new States. **World Politics**, Cambridge, v. 20, n. 2, p. 194-206, 1968. Disponível em: <http://journals.cambridge.org/action/displayIssue?decade=1960&jid=WPO&volumeId=20&issueId=02&iid=7649520#>. Acesso em: 18 set. 2014.

SANTOS, Raimundo. **Caio Prado Júnior na Cultura Política Brasileira**. Rio de Janeiro: MAUAD, 2001.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SECO, Lincoln. **Caio Prado Júnior**: o sentido da revolução. São Paulo: Boitempo, 2008.

SENTO-SÉ, João Trajano. Teoria política e nacionalismo em Celso Furtado. In: PAIVA, Vanilda; SENTO-SÉ, João Trajano (Org.). **Pensamento social brasileiro**. São Paulo: Cortez Editora, 2005. p. 97-125.

SERRA, Albert. **Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público**. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Julho de 2007.

SINDZINGRE, Alice Nicole. The Concept of Neopatrimonialism: Divergences and Convergences with Development Economics. In: GERMAN INSTITUTE OF GLOBAL AND AREA STUDIES (GIGA). **Workshop**: Neopatrimonialism in Various World Regions. v. 1, Hamburg, 2010. Disponível em: <http://www.giga-hamburg.de/english/index.php?file=neopat_workshop.html&folder=rp1>. Acesso em: 19 set. 2014.

SOUZA, Jessé de. A atualidade de Max Weber no Brasil. **Revista Cult** [online], n. 124, mar. 2010. Disponível em: <http://revistacult.uol.com.br/home/2010/03/a-atualidade-de-max-weber-no-brasil/>. Acesso em: 01 set. 2014.

STIGLITZ, Joseph E. Is there a Post-Washington Consensus Consensus? In: SERRA, Narcís; STIGLITZ, Joseph E. **The Washington Consensus reconsidered**: Towards a New Global Governance. New York: Oxford University Press, 2008. p. 41-56.

SUNKEL, Osvaldo e PAZ, Pedro. **El Sub desarrollo Latinoamericano y la Teoria Del Desarrollo**. México, Siglo XXI, 1970.

TAVARES, Hermes Magalhães. **Planejamento regional e mudança**: o projeto Furtado-JK para o Nordeste. (2004). Rio de Janeiro: H.P. Comunicação Editora / IPPUR, 2004. p. 211.

TAVARES, Maria da Conceição. Subdesenvolvimento, dominação e luta de classes. In: TAVARES, Maria da Conceição (Org.). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Perseu Abramo, 2000, p. 129-154.

TAVARES, Maria da Conceição; SERRA, José. Além da Estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente no Brasil. In: Bielschowsky, Ricardo (Org.). **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000b, v. 2, p. 589-608.

TEIXEIRA, Alberto. **Planejamento público**: de Getúlio a JK (1930-1960). Fortaleza: Iplance, 1997.

TONI, Jackson De. Reflexões sobre as possibilidades do planejamento no setor público – do Orçamento Participativo ao planejamento estratégico. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 23, n. 2, p. 949-976, 2002.

VALENTE, Marcos Alves. **Celso Furtado e os Fundamentos de uma Economia Política Republicana**. 2009. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Florianópolis.

VICTORIANO, Marcia R. **A questão nacional em Caio Prado Jr.**: uma interpretação original do Brasil. São Paulo: Edições Pulsar, 2001.