

ESTADO, PLANEJAMENTO E SUBDESENVOLVIMENTO: UMA LEITURA DE IANNI E FURTADO

Ludmila Luisa Tavares e Azevedo¹
Iago Luiz da Silva²

RESUMO: O presente trabalho buscou nas obras de Celso Furtado e Octavio Ianni as relações entre subdesenvolvimento e planejamento. Ianni aborda a importância do Estado e do planejamento, bem como busca resgatar as experiências nacionais nesse sentido, enquanto Furtado ao traçar uma profunda análise sobre subdesenvolvimento vê apenas na atuação direta de um Estado forte e planejado uma possível saída para reduzir as mazelas e atenuar as condições sofridas pela população nesse contexto. O objetivo principal, então, é resgatar pontos em comum no pensamento dos dois autores, com maior enfoque ao Plano Trienal, de Celso Furtado.

PALAVRAS-CHAVE: Octavio Ianni. Celso Furtado. Subdesenvolvimento. Planejamento.

Introdução

No meio do século XX, um grupo de pensadores se propôs a pensar a questão do subdesenvolvimento. Críticos à ideia etapista de desenvolvimento e à teoria ricardiana de vantagens comparativas, esse grupo entendia que o subdesenvolvimento somente poderia ser superado pelas vias industrializantes. Esse

¹ Universidade de Brasília (UnB), Faculdade de Ciências Econômicas, Brasília – DF – Brasil. Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Economia. Faculdade CNEC, Unai – MG - Brasil. Professora. ludmilaluisa@hotmail.com

² Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre – RS – Brasil. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Economia. iago.aer@gmail.com

pensamento residiu, sobretudo, na Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe), sendo Celso Furtado adepto de tal ideologia. Nessa análise, o subdesenvolvimento não se trata de uma fase a ser superada ou, nas palavras de Furtado (1974), um país subdesenvolvido “não se trata de uma nação jovem”. Na verdade, o subdesenvolvimento seria fruto de um mesmo processo histórico dos desenvolvidos, um subproduto do capitalismo instaurado, no qual a divisão internacional do trabalho impreterivelmente assume a forma do dualismo centro-periferia.

Nesse contexto, conforme a leitura de Hadler (2012) sobre Furtado, a única solução viável seria rejeitar a teoria de vantagens comparativas e encaminhar a nação em processo de industrialização por substituição de importações. Nessa concepção, a industrialização permitiria equacionar tanto o problema do desemprego estrutural, absorvendo mão de obra excedente dos setores tradicionais, como o problema da dependência externa, ligada à desigualdade vigente no comércio internacional, diminuindo o grau de importações e diversificando a pauta exportadora. Dessa forma, devido à impossibilidade desse processo ocorrer de forma espontânea, há a necessidade de, através do planejamento e política de grande intervenção estatal, ocorrer via planejamento e política econômica.

Apesar de já existirem políticas governamentais do tipo intervencionista desde o fim do século XIX³, foi a partir da necessidade de que se iniciasse um processo de industrialização no país guiado pelo Estado que se orientaram grande parte das políticas econômicas no Brasil durante quase todo o século XX, começando por Getúlio Vargas em 1930. Para Ianni (1971), Estado e economia sempre atuaram de forma dependente e, dessa forma, divide o pensamento econômico governamental em três importantes correntes que compreenderam o período entre 1930 e 1970. Primeiro, a estratégia de Desenvolvimento Nacionalista, presente no Primeiro Governo Vargas (1930-1945), no Segundo Governo Vargas (1951-1954) e no Governo de João Goulart (1961-1964). Segundo, a estratégia de Desenvolvimento Dependente, presente no Governo Dutra (1946-1951), no Governo JK (1955-1961) e nos primeiros anos do Regime Militar (1964-1970). Além dessas duas, que constituíram a história política e econômica do País, outra vertente aos poucos foi sendo construída: a chamada estratégia de Desenvolvimento Socialista, que nunca chegou a ter controle sobre centros de decisões do País.

³ Por exemplo, o plano de recuperação econômico-financeiro (Governo Campos Salles, 1898-1902), plano de defesa e valorização do café (1906), planos e obras contra as secas, início dos debates sobre o protecionismo alfandegário.

Dessa forma, o presente trabalho, que é um artigo de revisão dos autores sobre o tema, tem por objetivo buscar nas obras de Octavio Ianni e Celso Furtado elementos que contemplem o subdesenvolvimento e sua condição de dependência e as possíveis saídas pela via do planejamento através de um Estado interventor. Considera-se que, com os trabalhos de Furtado sobre os elementos impostos às economias dependentes e subdesenvolvidas e a obra de Ianni, sobre o planejamento estatal na economia brasileira, é possível encontrar fundamentos teóricos para reversão desta condição. Para tanto, além desta introdução, o trabalho se divide em mais três seções, na qual apresenta a obra de Ianni (seção 2) e a de Furtado (seção 3) e faz as considerações finais atinentes ao tema (seção 4).

O planejamento e o estado em Ianni

Em *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*, Ianni (1971) destaca o papel do planejamento e do Estado na história econômica brasileira, analisando como nos principais planos ocorridos entre as décadas de 1930 e 1970 as relações entre Estado e economia se deram na forma de dependência um do outro. Mais do que isso, o autor se preocupa em demonstrar “[...] como as exigências da política econômica estatal provocam o aparecimento e a expansão da tecnoestrutura estatal por meio da qual se exprime e realiza a hipertrofia do Poder Executivo.” (IANNI, 1971, p.4). Além disso, o autor se ocupa da discussão entre políticas econômicas sob visões distintas e, por isso mesmo, defendidas por diferentes classes e grupos sociais.

Em Ianni (1968, p.31), o autor afirma que a medida que o país se industrializa e diferencia sua estrutura econômica o Estado torna-se mais relevante, “[...] por meio de favores fiscais, empréstimos, assistência técnica e como avalista, o poder público e as agências governamentais orientam e incentivam os investimentos pioneiros ou de complementação.” Ainda nesse sentido, classifica as diferentes participações das instituições governamentais em dois grupos, com duas orientações distintas – conservadora e dinamizadora - que coexistem e permitem ambiguidades neste sentido.

Cada fase corresponde ao predomínio de um ou outra ótica econômica. Basicamente, na primeira o Estado desenvolve uma atuação eminentemente conservadora, ao passo que na seguinte a sua atividade é reformista e dinamizadora. Todavia, a participação crescente do poder público na economia, bem como a modernização das técnicas de diagnóstico, formu-

lação, execução e controle da economia não avançam a ponto de possibilitar o domínio e a eliminação das desigualdades e distorções estruturais. A forma pela qual se verifica desenvolvimento econômico nacional pode ser evidenciada em vários planos. A inflação, por exemplo, como técnica de poupança monetária forçada, abre uma pista à análise das relações de classe e do caráter da reprodução do capital. O êxodo rural-urbano, por outro lado, coloca outros problemas revelando dimensões sociais e humanas da industrialização e da urbanização no Brasil. (IANNI, 1968, p.33).

Com base nisso, o autor afirma que o progresso econômico não é homogêneo e nem tende necessariamente para essa direção. Em relação ao planejamento propriamente dito, Ianni (1971) afirma que a técnica, enquanto instrumento de política econômica estatal no Brasil, provavelmente começou a ser utilizada durante a Segunda Guerra Mundial, uma vez que foi nesse período que o planejamento começou a fazer parte das práticas dos governantes pelo mundo como técnica mais racional de solucionar problemas, organizar informações e controlar a execução de políticas econômico-financeiras.

Apesar de o planejamento ser difundido nesse período, muito se discutia sobre os limites e os riscos da crescente interferência estatal nas decisões sobre os assuntos econômicos e financeiros. Contudo, segundo o autor, a intervenção estatal foi ganhando força no mundo e no Brasil no decorrer do tempo, inclusive com ganhos constitucionais: enquanto as Constituições de 1891 e 1926 eram bastante influenciadas pela doutrina liberal, na de 1934 adotaram-se explicitamente princípios nacionalistas e intervencionistas, com aprofundamento na de 1937, ao anunciar a possibilidade da atuação do poder público em qualquer esfera da economia Ianni (1971).

Sabe-se, contudo, que o debate sobre as funções do Estado não se encerrou nem nessa época e nem nesse nível, mas Ianni (1971, p.57) deixa claro que a combinação de vários fatores favoráveis possibilitou o nascimento da ideologia e da prática do planejamento governamental no Brasil, quais sejam: “[...] economia de guerra, perspectivas de desenvolvimento industrial, problemas de defesa nacional, reestruturação do poder político e do Estado, nova constelação de classes sociais.”

Para o autor, contudo,

[...] a linguagem e a técnica do planejamento foram incorporados de forma desigual e fragmentária, segundo as possibilidades apresentadas pelo

sistema político-administrativo e os interesses predominantes do setor privado na Economia. Esta é a razão por que, ao mesmo tempo em que se ensaiava a política econômica governamental planejada, desenvolvia-se a controvérsia sobre os limites da participação do Estado na economia. (IANNI, 1971, p.57).

Traçar-se-á, portanto, um brevíssimo histórico do planejamento no Brasil no período compreendido pela obra do autor (1930-70), buscando os elementos teóricos necessários à compreensão do subdesenvolvimento e sua possível via de superação, com um enfoque pouco maior no Plano Trienal, assinado pelo economista Celso Furtado, que será abordado mais adiante.

Getúlio Vargas inicia o processo de planejamento apoiado pela crise de 1929, que tirou das oligarquias agrárias o controle total sobre a economia brasileira. O autor afirma que as condições para elaboração de novas técnicas de ação são criadas pelas crises e pelas metamorfoses do sistema econômico-social e político. Nesse aspecto, Ianni (1971) considera Vargas um inovador, na medida em que propõe um novo modelo econômico para o País, baseado em planejamento e urbanização.

À medida que se expandiam o setor terciário urbano e a industrialização incipiente, aumentava a classe média, o proletariado e a burguesia industrial. [...] Conforme se intensificava a divisão social do trabalho e diversificava-se a sociedade urbana, o Estado era levado a defrontar-se com problemas e dilemas novos e, muitas vezes, mais complexos. (IANNI, 1971, p.47).

Dentre essas inovações, destaca-se a Coordenação da Mobilização Econômica, em 1942 – para lidar com os problemas oriundos do comércio externo – e de seus órgãos, salientando o Setor de Produção Industrial (SPI), destinado a planejar o funcionamento e a expansão do setor manufatureiro. Contudo, de acordo com o autor, Vargas propunha a construção de um capitalismo independente e um nacionalismo econômico, fato contrário aos interesses dos empresários, que eram a favor da entrada de capital estrangeiro no País.

Com o fim do Primeiro Governo Vargas, o liberalismo econômico ganha força na economia brasileira, portanto “[...] passou-se de uma política de desenvolvimento econômico e intervenção estatal na economia para uma política de redução das funções econômicas do poder público e descompromisso com o

desenvolvimento econômico.” (IANNI, 1971, p.83). Dutra estreita os laços com os Estados Unidos e há um fortalecimento do capital estrangeiro em detrimento da estrutura estatal fortalecida em Getúlio. Dada a estrutura industrial criada durante o período getulista atrelada a esse liberalismo, houve grande atrativo para instalação de empresas estrangeiras no País. Esse movimento trouxe consigo uma crise social, na medida em que houve congelamento de salários, com a finalidade de aumentar os lucros das empresas estrangeiras, e fim das taxas múltiplas de câmbio, importante instrumento protecionista para a Industrialização por Substituição de Importações (ISI). Contudo, mesmo em outra leitura de condução econômica, o planejamento econômico se enraizava nas práticas governamentais do País.

O Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) de 1947, foi um grande indicador nesse sentido. O Plano se demonstrou como uma “Foi principalmente uma soma de sugestões apresentadas pelos diferentes ministérios do Governo Federal, e coordenadas – em termos administrativos e contábeis – pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).” (IANNI, 1971, p.91). Os motivos do Plano SALTE não ter se mostrado como uma reformulação entre o Estado e a economia para reforçar as funções do poder público podem ser encontrados na formatação liberal do poder executivo e legislativo. Nesse sentido, o papel do governo se limitou a complementar a livre iniciativa privada nacional e estrangeira.

Vargas volta à presidência do País por meio de eleições diretas, muito em razão do fracasso e dos conflitos sociais deixados pelo governo anterior. Com seu retorno, a ideia da construção de um capitalismo independente volta a vigorar no cenário econômico. Apoiado no protecionismo e no nacionalismo, Vargas consolida o Estado como agente impulsionador da indústria, criando o Plano Lafer (Plano Nacional de Reparelhamento Econômico). Cria-se também nesse momento, o BNDE, a Petrobras, a Cia. Vale do Rio Doce, bem como se estabelece uma limitação de remessas de lucros para o exterior e ajuste de 100% do salário mínimo, a fim de compensar as perdas sofridas pelo trabalhador no governo de Dutra. A criação da Petrobrás se configurou no amálgama das ideias “[...] de coordenar, disciplinar e planificar o modo pelo qual as forças produtivas deveriam compor-se dinamicamente.” (IANNI, 1971 p.129).

Além da criação de órgãos com o objetivo de favorecerem o desenvolvimento econômico, amplia-se a discussão sobre o planejamento por parte dos governos como instrumento para impulsionar a industrialização e a resolução de problemas econômico-financeiros e administrativos. Segundo Ianni:

Devido à convergência das experiências brasileiras de coordenação e planejamento de diretrizes econômicas governamentais, por um lado, e o debate latino-americano liderado pela CEPAL, por outro, a problemática da planificação econômica estatal passou a ser discutida também no Congresso Nacional, nas universidades, em livros, em artigos de jornais, revistas e em reuniões promovidas por partidos políticos. (IANNI, 1971, p.116).

Essa defesa da construção de uma nação independente torna ainda mais instável seu mandato, já que desagradava profundamente o capital estrangeiro. Por fim, sob pressões sociais e políticas por parte de diferentes grupos de interesses, Getúlio Vargas se suicida em 1954. A partir desse fato, após o interregno de Café Filho, Juscelino Kubistchek assume acreditando que recorrer ao financiamento do capital estrangeiro seria a única forma de aprofundar o processo de industrialização, sinônimo de desenvolvimento em boa parte do pensamento desenvolvimentista daquela época, sendo que desde o início esbarrava em restrição externa. É nesse período que a planificação atinge novos patamares com o Plano de Metas. O Plano de Metas foi elaborado num contexto em que o País estava preparado para o desenvolvimento de uma economia planificada, já que contava com estudos e planejamentos anteriores, a exemplo dos desenvolvidos pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e pelo Grupo Misto Cepal-BNDE.

A partir do Governo de JK, as relações entre economia e Estado se intensificaram e, o poder público, através de todos os recursos disponíveis, passa a atuar cada vez mais no sistema econômico. Há, portanto, um rompimento com a estratégia de industrialização através do estrangulamento externo e uma aproximação desse processo sendo exercido pelo Estado. Os investimentos se direcionaram segundo à estrutura econômica criada anteriormente. Dessa forma, JK, objetivando aprofundar definitivamente o processo de industrialização via planejamento em um processo ambicioso guiado pelo Estado, apoia-se na estratégia de desenvolvimento dependente. Contudo, Belluzzo, na apresentação do livro de Lessa (1981, p.7), afirma:

Juscelino ganhou as batalhas que Vargas concebeu. O “desenvolvimentismo” como um projeto de capitalismo nacional cumpriu seu destino através do Plano de Metas: integrou definitivamente a economia brasileira ao movimento de internacionalização do capitalismo. Neste sentido, Juscelino perdeu as batalhas que Getúlio teria imaginado ganhar.

Ao entender a industrialização como único caminho para o desenvolvimento da nação, o Plano de Metas trouxe junto com a grande expansão industrial e urbanização, problemas sociais. A dívida externa assume níveis elevados e a herança deixada nos levam, juntamente com outros fatores, a primeira *estagflação* da economia brasileira no começo da década de 1960.

Nesse quadro conturbado, após o governo de Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros assume a presidência, tendo feito duras críticas ao governo anterior devido aos problemas inflacionários e no balanço de pagamentos. Dessa forma, devido às práticas econômicas mais ortodoxas, que objetivavam o controle da inflação – como política fiscal restritiva e quase unificação das taxas de câmbio, além de outras medidas impopulares e polêmicas –, vários setores de sua base política (inclusive setores das Forças Armadas) foram contrariados. Sem apoio político, Jânio Quadros renunciou após apenas sete meses de governo.

Como àquela época as leis eleitorais previam diferentes chapas para as candidaturas do presidente e do vice, João Goulart (vice de Jânio, candidato do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), antes também vice do próprio Juscelino Kubitschek), deveria assumir a presidência. No entanto, na ocasião da renúncia de Jânio Quadros, João Goulart encontrava-se na China, e só conseguiu retornar ao Brasil e tomar posse da presidência em regime parlamentarista, uma vez que havia rejeição das altas classes da sociedade e dos militares, que o taxavam de comunista. Esse cenário tornou o ambiente político ainda mais instável, causando uma séria crise institucional.

Tornaram-se evidentes as tensões acumuladas no passado recente (principalmente obras dos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek), que decorriam da modificação das estruturas do País, então em processo de transição de uma economia exportadora de produtos primários para uma em processo de industrialização. Coexistiam crises na esfera político-institucional, econômico-financeira, no sistema partidário, de movimentos sindicais e dos trabalhadores rurais, com um acirramento do conflito de classes (LIMA, 2008).

Celso Furtado (1989, p.7) apud Lima (2008, p.77) relata as tensões da época:

[...] as causas últimas das tensões sociais e políticas que afligem o país no momento atual estão no próprio desenvolvimento, que se vem abrindo graças ao esforço da população brasileira a despeito das enormes resistências criadas por um marco institucional em grande parte obsoleto. O país cresce, ainda que tudo pareça estar contra esse crescimento. Grande

parte da população permanece semi-isolada da vida política por ataduras feudais que sustentam o velho sistema de organização agrária. O governo esta manietado por um sistema fiscal que fez do desenvolvimento um mecanismo de enriquecimento para uns poucos e de empobrecimento para muitos. O sistema bancário, a máquina administrativa, o sistema universitário, tudo, enfim, que tem significação como marco foi superado pela rápida evolução material do país, que de mero exportador de produtos primários chegou a ser uma nação industrial nos últimos três decênios.

Essas tensões sociais demandavam reformas em um contexto de crise das instituições nacionais. Enquanto os primeiros-ministros não se sentiam legítimos, o presidente João Goulart opunha-se ao vigente regime parlamentarista, tendo como principal objetivo, naquele momento, conquistar a plenitude do poder presidencialista (LIMA, 2008). Somente após um ano de regime parlamentarista, João Goulart assume o governo em um regime presidencialista, por meio de plebiscito realizado em janeiro de 1963. Sendo assim, “[...] o Governo João Goulart formulou e tentou pôr em prática uma política econômica planificada.” (IANNI, 1971, p.205). Em 27 de setembro de 1962, o presidente assina a nomeação de Celso Furtado como ministro extraordinário⁴ do gabinete parlamentarista, tendo encomendando a ele um plano de ação a ser apresentado em uma semana antes de ocorrer o plebiscito, a fim de ser executado em seu governo já presidencialista, nomeado Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965).

O Plano previa, para redução da inflação, a redução do déficit público com diminuição dos gastos públicos e retirada de subsídios de alguns produtos, como trigo, por exemplo, produto que o autor afirmava que servia apenas a elite brasileira, já que as classes mais baixas comiam farinha de mandioca ou de milho. Com relação às reformas de bases propõe-se, na última seção do Plano, reforma agrária, tributária, na educação, no comércio externo, e reformas visando à diminuição das disparidades regionais (FURTADO, 2011).

O diagnóstico do Plano Trienal era bem mais profundo do que as propostas defendidas pelo FMI de controles cambiais, fiscais e inflacionários. Porém, no curto prazo, era necessária uma reforma tributária preliminar para que houvesse possibilidade de começar a enfrentar os desequilíbrios na economia brasileira.

⁴ Cargo criado apenas dois dias antes que previa a elaboração de um Plano para o Brasil, a ser apresentado ao Conselho de Ministros até o final de 1962.

O Plano Trienal era uma tentativa de aprofundar o ISI via estratégia de desenvolvimento nacionalista.

Segundo Ianni (1971, p.205), o Plano Trienal

[...] foi o primeiro instrumento de política econômica global e globalizante, dentre todos formulados até então pelos diversos governos no Brasil. Em comparação com os planos, programas, comissões, institutos, departamentos e superintendências criados pelos governos anteriores. O Plano Trienal correspondeu a uma fase mais avançada de elaboração conceptual e analítica. Pela primeira vez formulava-se, no âmbito do próprio poder público, um diagnóstico amplo, detalhado e integrado das condições e fatores responsáveis pelos desequilíbrios, estrangulamentos e perspectivas da economia do País.

Contudo, devido aos desequilíbrios sociais e a agitação de várias camadas da sociedade, Furtado (1962, p.40), apud Lima (2008, p.58) defende que:

[a] situação presente de grandes tensões que observamos no Brasil, que criou a consciência da necessidade de reformas básicas inadiáveis, decorre em grande parte, a nosso ver, da aceleração do desenvolvimento industrial nos últimos quinze anos.

[...] Houvesse sido mais lenta a evolução industrial, e as estruturas econômicas ter-se-iam progressivamente acomodado. Neste caso, os desajustamentos entre a representação política e a realidade econômica não alcançariam certo ponto crítico, que é a causa das presentes tensões. Seria, entretanto, ingênuo pretender condenar o desenvolvimento industrial porque foi rápido. Trata-se, em realidade, de identificar as conseqüências da não adaptação dos demais setores a esse rápido crescimento.

Nesse contexto, o sucesso do Plano dependia da colaboração de políticos e empresários hostis do Brasil e do exterior, e ameaçava parte importante da base do trabalhismo, o que o tornava arriscado. Quando as negociações com o Congresso e os credores não ocorreram com sucesso, o Plano Trienal acabou tendo apenas se iniciado. João Goulart resolveu abandonar os esforços de estabilização, demitiu o Ministro Dantas, e passou a ceder às demandas de diferentes grupos políticos a fim de se proteger politicamente contra os avanços dos movi-

mentos anti-Goulart. “[...] ele nasceu sob poder de veto de seus inimigos [...]. O Plano Trienal não foi implementado porque seus opositores organizavam-se para executar um programa às avessas do projeto furtadiano de construção de uma sociedade desenvolvida.” (BASTOS, 2011, p.449).

Afora todos os empecilhos, internos e externos, à execução do Plano, Ianni (1971) considera que o havia um contexto político mais geral favorável à execução da planificação enquanto técnica. Esse contexto político mais favorável é fruto de dois movimentos. Primeiro, um aumento dos debates técnicos e teóricos realizados por economistas latino-americanos, principalmente no âmbito da Cepal. E, segundo, a Carta de Punta del Este (agosto de 1961), que conferiu a convergência do governo norte-americano e de lideranças latino-americanas diante da Revolução Cubana e dos possível agravamento da Guerra Fria na região. Dessa forma, o Plano Trienal se configurou no primeiro instrumento de política econômica “global e globalizante”, que incorporou as experiências práticas anteriores e o próprio debate teórico.

Com o golpe militar em 1964, volta-se a estratégia de desenvolvimento dependente como uma alternativa para a defesa dos interesses estadunidenses e da burguesia industrial. Dentro os objetivos do governo militar entre 1964 e 1970 destaca-se a intervenção em praticamente todos os setores da economia nacional. Dessa forma, tem-se que o governo, através da reelaboração das condições de funcionamento dos mercados de capital e força de trabalho, entendia o planejamento como componente básico do processo econômico. Esse processo se deu através do PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo, 1964-1966), Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976) e PED (Programa Estratégico de Desenvolvimento, 1968-1970).

O PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo, 1964-1966) funcionava como um controle completo que o governo dispunha “[...] de todas as variáveis políticas para formular e executar uma política econômica planificada.” (IANNI, 1971, p.231). Além do mais, ele trouxe, junto com as reformas estruturais, facilidades burocráticas para que empresas estrangeiras assumissem áreas importantes da economia nacional. Nesse momento, a ação estatal se demonstra ainda mais decisiva, tornando mais tênue a já estreita relação economia Estado. Através do PAEG o governo “[...] reformulou as relações de produção, segundo as exigências da reprodução capitalista e da expansão do setor privado.” (IANNI, 1971, p.233).

Contudo, importante ressaltar que o PAEG pode se diferenciar dos outros períodos da ditadura militar na medida em que propõe políticas mais ortodo-

xas, enquanto nos períodos seguintes propõem-se fortes políticas industriais via Estado através do Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, do PED, Metas e Bases para a Ação Governamental (1970-1972) e I, II e III Planos Nacionais de Desenvolvimento (1972-1985). Apesar de um direcionamento mais interventor depois do PAEG, a política econômica averiguada durante a ditadura militar se filia à estratégia de desenvolvimento dependente, em uma tentativa de aprofundar o ISI apoiado no financiamento externo. Em nenhum momento do período analisado o planejamento deixou de estar presente na economia brasileira, sendo que somente os seus instrumentos e propósitos por vezes eram alterados. De acordo com Baer (1985), há conflito de interesses não apenas entre os objetivos de política econômica geral, como também entre os objetivos das instituições criadas para tal, como, por exemplo, entre a industrialização por substituição de importações e a redução da desigualdade e controle inflacionário, fato, contudo, que invalida a capacidade coordenadora do planejamento em diferentes momentos.

Tendo isso em vista, a próxima seção buscará em Furtado os condicionantes do subdesenvolvimento e a defesa da construção de uma nação mais independente, pautado em um Estado planejado e interventor.

O subdesenvolvimento em furtado

Em seu livro *O Mito do Desenvolvimento* (1974), Furtado aborda a natureza do subdesenvolvimento, bem como os motivos que não levaram o subdesenvolvimento a ser superado com a industrialização. O ponto principal do livro é resgatar que existe uma dicotomia entre países ricos e pobres que não pode ser facilmente superada.

Segundo o autor, os “mitos” têm predominado nas ciências sociais, e são guias para um estudo analítico. No último quarto do século XX, a ideia do mito do progresso, elemento essencial na ideologia diretora da revolução burguesa, que criou a sociedade industrial, era de que a população do terceiro mundo viria a possuir níveis de consumo do centro e de que o subdesenvolvimento tratava-se de uma fase a ser superada. Contudo, a análise do Clube de Roma⁵ constata que, caso o desenvolvimento se expandisse por todo o globo na mesma medida daquele alcançado no Centro, a pressão sobre recursos não renováveis

⁵ Trata-se de um grupo fundado em 1966 por Aurelio Peccei, formado por pensadores que se reúnem para discutir questões ligadas, sobretudo, ao meio ambiente, além de política, economia internacional.

e a poluição seriam de tal ordem que o sistema econômico, com toda certeza, entraria em colapso.

Tendo em mente a ideia de que o subdesenvolvimento não se tratava de uma fase a ser superada e que os países subdesenvolvidos jamais alcançariam os padrões de consumo de países desenvolvidos de forma homogênea, Furtado (1974) assume que o subdesenvolvimento surge quando as elites dos países que compõem a periferia do mundo – em geral, aculturadas e descomprometidas com a nação – tentam elevar os seus padrões de consumo acima do desenvolvimento produtivo de seu país. Essa opção das elites nacionais exclui grande parte da população, que é obrigada a sobreviver em condições precárias, vinculadas às formas anacrônicas de produção.

Essa opção leva ao chamado “dualismo social”, que traz como consequência direta a tendência à concentração de renda, “[...] fenômeno da heterogeneidade estrutural que se manifesta nos gritantes desequilíbrios setoriais, sociais e regionais que caracterizam o subdesenvolvimento.” (SAMPAIO JUNIOR, 2008, p.77). Esse processo, no qual a incorporação técnica é predominantemente relacionada à elevação de padrões de consumo e não à melhoria da capacidade produtiva, Furtado denominou *modernização*. E é justamente o fato de Furtado considerar que a modernização dos padrões de consumo se reproduz na forma de um círculo vicioso, que o leva a concluir que o subdesenvolvimento não se trata de uma fase a ser superada apenas com crescimento econômico (FURTADO, 1980).

Com isso, a formação da atual estrutura mundial condicionou no subdesenvolvimento uma relação obrigatória entre dependência externa e superexploração do trabalho. Em outras palavras,

[o] subdesenvolvimento tem suas raízes numa conexão precisa, surgida em certas condições históricas, entre o processo interno de exploração e o processo externo de dependência. Quanto mais intenso o influxo de novos padrões de consumo, mais concentrada terá que ser a renda. Portanto, se aumenta a dependência externa, também terá que aumentar a taxa interna de exploração. Mais ainda: a elevação da taxa de crescimento tende a acarretar agravamento tanto da dependência externa como da exploração interna. Assim, as taxas mais altas de crescimento, longe de reduzir o subdesenvolvimento, tendem a agravá-lo, no sentido de que tendem a aumentar as desigualdades sociais. (FURTADO, 1974 apud SAMPAIO JUNIOR, 2008, p.78).

Além disso, a incapacidade de introduzir e, principalmente, difundir o progresso técnico, é uma forte característica de economias subdesenvolvidas. Essa incapacidade, atrelada ao alto excedente de mão de obra, permite que não haja capacidade de aumentar a produtividade média do trabalho e nem repassar os ganhos de produtividade para os salários. Nesse movimento, os ganhos de produtividade são absorvidos pelo lucro, de forma a intensificar a concentração de renda. Ou seja,

[o] subdesenvolvimento é um desequilíbrio na assimilação dos avanços tecnológicos produzidos pelo capitalismo industrial a favor das inovações que incidem diretamente sobre o estilo de vida. É que os dois processos de penetração de novas técnicas se apoiam no mesmo vetor que é a acumulação. Nas economias desenvolvidas existe um paralelismo entre a acumulação nas forças produtivas e diretamente nos objetos de consumo. O crescimento de uma requer o avanço da outra. A raiz do subdesenvolvimento reside na desarticulação entre esses dois processos causada pela modernização. (FURTADO, 1992 apud SAMPAIO JUNIOR, 1999, p.176).

Contudo, Furtado entende tão claramente que a modernização dos padrões de consumo diante de uma estagnação social determinada pela baixa velocidade da ampliação das forças produtivas é o cerne do subdesenvolvimento, que, segundo Sampaio Jr. (1999, p.179), para Furtado “[...] não é o desenvolvimento das forças produtivas que impulsiona as transformações nos padrões de consumo, mas o inverso: é a modernização dos padrões de consumo que condiciona o desenvolvimento das forças produtivas.”

Além disso, para Furtado, não é a irradiação do progresso técnico que modificará as estruturas, e sim o descolamento da curva de demanda. Isso devido às características que o processo assume em um país subdesenvolvido, que não acompanha o caminho percorrido por um desenvolvido, onde o progresso técnico, em um resultado de conquistas sociais que permitem que haja um repasse desses ganhos para os salários, leva ao desenvolvimento. Pelo contrário, a incorporação de uma tecnologia importada de países desenvolvidos representaria outro entrave para o desenvolvimento, visto que as tecnologias produzidas por eles têm a orientação de poupar mão de obra, abundante em países subdesenvolvidos.

No limite, podem conviver na economia subdesenvolvida setores mais dinâmicos que os outros: um setor de subsistência, um setor ligado ao comércio exportador e um ligado ao mercado interno de produtos manufaturados de consumo geral. No entanto, apesar de se apresentarem como estruturas subdesenvolvidas mais complexas, ou seja, onde já há um núcleo industrial ligado ao mercado interno, não quer dizer que se trata de uma economia desenvolvida, isto é, que o setor dinamizador principal é aquele ligado ao mercado interno. Furtado (1983), considerou essas como economias subdesenvolvidas de grau superior. O subdesenvolvimento, desta forma, é dado pelo grau de dependência externa e a heterogeneidade estrutural interna. Com essas tecnologias poupadoras de mão de obra, cresce o “exército de reserva”, o que exclui ainda mais a capacidade de o trabalhador exigir repasse dos ganhos de produtividade para os salários, acentuando mais uma vez as desigualdades econômicas (HADLER, 2012). Segundo Hadler (2012), os principais obstáculos para o desenvolvimento estavam, para a Cepal, na posição subordinada diante da economia mundial, seguido da anacrônica estrutura agrária: *conexão interna com subordinação externa*. Além disso, têm-se como condição fundamental do desenvolvimento a necessária geração de capacidade da economia criar seu próprio mercado.

Furtado (1980, p.16), ao elaborar uma discussão a respeito das dimensões do conceito de desenvolvimento, afirma que existem pelo menos três formas de defini-lo: “[...] a do incremento da eficácia do sistema social de produção, a da satisfação de necessidades elementares da população e da consecução de objetivos a que almejam grupos dominantes de uma sociedade e que competem na utilização de recursos escassos.” O autor afirma que a mais imprecisa certamente é a terceira, pois o que um grupo deseja pode parecer apenas desperdício para outro.

Ao elaborar uma discussão a respeito das decisões tomadas pelos agentes em uma economia controlada apenas por um pequeno grupo de empresas, Furtado afirma que nesse mercado oligopolizado, diferentemente do que ocorria no capitalismo concorrencial, a concorrência é baseada em inovação e adequação ao comportamento do consumidor, e não mais via preços. Esse novo modelo acarreta consequências para uma economia como a brasileira, que tem um grande contingente de trabalhadores disponíveis, levando com que os salários tendam a se manter reduzidos, e podendo manter nessa condição com quaisquer ganhos de produtividade. Este problema estrutural agrava-se com a aceleração do progresso tecnológico no pós-guerra, em que há maior automatização dos processos produtivos, poupando ainda mais mão de obra, juntamente com a passagem da indústria leve para a pesada, mais intensiva em capital.

Celso Furtado (1973, p.151) afirma que

O desenvolvimento deriva o seu impulso primário seja de modificações no perfil da demanda, seja na assimilação do progresso tecnológico, seja ainda da combinação desses dois fatores, cabendo considerar a simples acumulação de capital como um fator de ação coadjuvante.

O Brasil, que conta com grandes quantidades de mão de obra e terras subutilizadas, teria, então, como opção para atingir o desenvolvimento com menor quantidade de poupança prévia, mudar o perfil da demanda em um movimento que se direcionaria para a desconcentração de renda, levando maior parte da população ao acesso a formas mais dinâmicas de consumo. Em relação à orientação dos processos produtivos, sabe-se que o desenvolvimento deriva do progresso tecnológico, e justamente por isso não deve ser adotada nenhuma medida que possa dificultar a absorção de progresso técnico pelas indústrias de bens de capital. Porém, as dificuldades encontradas para que esse progresso de fato resulte em verdadeiro desenvolvimento são enormes e de complicada solução prática, visto que há diferenças entre as indústrias e incompatibilidade do aumento de produtividade com ganhos reais nos salários.

Não há dúvidas de que, para o autor, altas precificações nos bens de capital representam um entrave ao desenvolvimento, impedindo ao mesmo tempo uma maior integração do setor industrial nos fluxos de exportação. Resumindo,

Ou se criam condições adequadas de oferta de bens de capital, ou se introduzirão distorções no sistema econômico que repercutirão de forma negativa na taxa de crescimento em sua capacidade competitiva internacional. (FURTADO, 1973, p.159).

Ao abordar o problema da inadequação da demanda global, Celso Furtado, simplificando ao máximo a questão, coloca-a da seguinte forma:

Como condicionar o perfil da demanda de bens finais de consumo de forma a que, por um lado, se maximizem as transformações estruturais que permitem utilizar de forma mais ampla os fatores semi-ociosos, por outro, se maximize a assimilação do progresso técnico, melhorando assim a qualidade dos fatores e, por último, se gere a massa de poupança requerida para o desenvolvimento? (FURTADO, 1973, p.164).

Para tal, no âmbito da política industrial, a política de desenvolvimento deveria se dividir em duas frentes: uma compreendendo modificações do sistema econômico temporal e espacialmente, por meio de *planejamento*; e a outra na modificação do perfil da demanda global, indo contra o fluxo natural de concentração de renda no Brasil. Atendidas essas duas frentes, tem-se condições para que o setor industrial conduza um processo de crescimento que alcance toda a sociedade. Com isso, para Furtado, o desenvolvimento depende da capacidade de o Estado, via parâmetros institucionais, delimitar o campo de atuação da concorrência econômica e da luta de classes, garantindo que a busca pelo lucro seja compatível com a concretização da vontade coletiva⁶. É a certeza de que o capital pode ser regulado preventivamente ou corretivamente que lhe permite conceber o desenvolvimento (HADLER, 2012).

Considerando os elementos que impedem o desenvolvimento das economias periféricas, tal qual ocorreu nos países do centro, Furtado (1983) aponta que em uma economia na qual se faz presente o processo de substituição de importações, o processo de concentração de renda e a tendência ao desequilíbrio do balanço de pagamentos colocarão os limites as fases posteriores, entorpecendo assim, nas palavras de Furtado, o processo de desenvolvimento. Dessa forma, é arrolado como uma “técnica a serviço de uma política de modificação das estruturas econômicas” (FURTADO, 1983, p.213). Isto é, um elemento de coordenação das necessárias modificações, do lado da oferta – dando maior flexibilidade à capacidade de importação – e do lado da demanda – modificando seu perfil, restringindo o consumo da pequena maioria e transformando a poupança em investimentos.

Logo, a concepção de subdesenvolvimento desenvolvida por Celso Furtado nos remete à necessidade de atuação direta do Estado, utilizando-se de política industrial e de reformas de base planejadas para a real superação do subdesenvolvimento. Essas reformas deveriam ser prioritariamente a fiscal, bancária, administrativa e agrária, as quais já estavam presentes no Plano Trienal, que deve ser interpretado como uma importante experiência de planejamento.

O Plano Trienal tinha um claro objetivo de lançar as bases do planejamento no Brasil no sentido de buscar o desenvolvimento. Furtado acreditava na superação do subdesenvolvimento via industrialização, e mesmo quando a industrialização não trouxe o desenvolvimento, e sim acentuou desigualdades

⁶ Para Furtado (1974), as burocracias dirigentes das economias periféricas evoluíram de forma importante em direção a um processo de auto-identificação com seus respectivos “interesses nacionais”.

sociais com a inesperada pobreza urbana, ele apenas adequou o seu pensamento incorporando sempre os novos elementos da realidade econômica, sem deixar de lado os conceitos desenvolvidos ao longo de sua vida (HADLER, 2012).

Sobre a defesa de uma solução racional dentro da lógica capitalista, Furtado concebeu diante da necessidade do fortalecimento das instituições democráticas, para que os pobres, buscando desesperadamente a superação desse subdesenvolvimento totalmente desumano, tivessem voz na disputa de poder contra as elites, que buscam modernizar os seus padrões de consumo, acentuando as desigualdades sociais e perpetuando o ciclo do subdesenvolvimento (HADLER, 2012).

Apesar de não pautar seus estudos nas relações do Estado com a economia e no planejamento estatal como faz Ianni, a necessidade do planejamento nesse processo de enfrentamento da nossa condição de país subdesenvolvido e dependente Furtado já está posta, fato que pode ser explicitado por trecho da entrevista feita por Mário Theodoro em 1996 e publicada pela Revista Economia-Ensaios em 2008:

[...] não existe nenhuma ação possível sem planejamento, E isso vale, para começar, nas empresas. Qualquer grande empresa tem seu setor de planejamento. Planejamento como previsão das opções futuras e indicação de estratégias de ação. Portanto, na minha época o planejamento era considerado uma conquista definitiva, era a única maneira de se reduzir o coeficiente de incerteza. Hoje em dia (risos) se considera que a economia, por exemplo, pode ser substituída pelos mecanismos de mercado. É evidente que uma pequena empresa pode se orientar *au jour le jour* (no dia a dia), mas uma grande empresa, que tem de fazer investimentos que se amortizem em cinco anos, dez anos, necessita de planejamento considerável. E se uma empresa necessita, imagine o governo, que é um volume de empresas, um conjunto de ações convergentes para um objetivo socialmente aceito, desejado. *Então, tentar saber que importância tem o planejamento, se ele é ou não possível, se é ou não necessário é uma discussão que não tem muito cabimento. É melhor partir do princípio de que há muito tempo se estabeleceu como evidente que não existe ação ampla sem planejamento, do contrário será como uma brincadeira de cabra-cega será um jogo de tentativa e erro.* (THEODORO, 2008, p.10, grifo nosso).

Considerações finais

O pensamento econômico brasileiro se desenvolveu em grande medida a partir da ideia da industrialização, sendo que a intervenção estatal, por meio de planejamento com vistas ao desenvolvimento de setores estratégicos, seria necessária a esse processo, uma vez que o investimento privado seria insuficiente para fomentar a industrialização. Incluso na mesma teoria desenvolvimentista, Celso Furtado escreve boa parte de sua obra, e inclusive elabora o Plano Trienal.

Segundo Ianni (1971) a economia brasileira se manifestaria de forma peculiar visto que coexistem duas tendências relacionadas à planificação estatal, quais sejam: a crescente participação estatal na economia e política econômica planificada, além da particularidade expressa na convergência de ambas. À essa peculiaridade, chamada de capitalismo monopolista, Ianni (1971) credita a formação do Estado burguês em substituição ao Estado oligárquico vigente até 1930. Além disso, importante ressaltar como, no Brasil, a planificação se tornava mais profunda de acordo com as crises e a consequente necessidade de socializar as perdas do setor privado, ou para protegê-lo e estimulá-lo. A planificação no Brasil vai se tornando mais profunda e complexa após os anos de 1930 até 1970, à medida que o Estado se insere cada vez mais no centro do sistema econômico, através do aumento do debate em torno do tema e da reformulação de órgãos e técnicas de ação.

Contudo, o processo de industrialização, longe de resolver a dependência nacional e as características estruturais do subdesenvolvimento, trouxe problemas como a miséria, desemprego urbano e a favelização; inesperados, já que acompanhavam um ciclo próspero de crescimento econômico. Em detrimento disso, a crítica ácida de Furtado em relação à permissividade de que os instrumentos de mercado guiem a economia, principalmente uma subdesenvolvida como no caso do Brasil, nunca deixou de existir. Além disso, como o crescimento do aparelho estatal na periferia ocorreu de forma prematura, dada a crescente inserção das economias periféricas no campo de ação internacional das grandes empresas, que contribuiu para a modernização dos estados locais, o Estado nos países subdesenvolvidos seria marcado por um sentimento de impotência na resolução de tensões sociais relacionadas à concentração de renda e ao perfil da demanda (FURTADO, 1974).

Nem mesmo as forças do mercado foram capazes de dar as soluções possíveis para os problemas inerentes ao desenvolvimento econômico, muito pelo

contrário, “[...] as mudanças graduais e os crescimentos moderados, paulatinos, não produziram as principais transformações econômicas ocorridas no País.” (IANNI, 1971, p.304). Mesmo que assim o fosse, em determinados momentos da história econômica brasileira, o setor privado nacional dificilmente se desenvolveria sem que determinados problemas institucionais fossem resolvidos ou sem certos investimentos em infraestrutura. “Em outras palavras, a ação estatal favoreceu a ‘racionalização’ do sistema produtivo, segundo as exigências da reprodução e acumulação estabelecidas pelo setor privado.” (IANNI, 1971, p.305). Nesse sentido, apesar de não trazer como Ianni um estudo claro sobre as relações do Estado com a Economia e planejamento, pode-se notar, neste ponto, que esta questão Furtado já entendia como dada.

STATE, PLANNING AND UNDER DEVELOPMENT: A READING OF IANNI AND FURTADO

ABSTRACT: *This paper sought in the works of Celso Furtado and Octavio Ianni relations between underdevelopment and planning. Ianni approaches the importance of the State and planning, as well as seeks to rescue the national experiences in this regard, while Furtado, to draw a deep analysis of underdevelopment, sees only the direct action of a strong and planned State a way out to reduce the blemishes and mitigate conditions suffered by the population in this context. The main objective then is to rescue commonalities in thinking of both authors, with greater focus to the Plano Trienal of Celso Furtado.*

KEYWORDS: *Octavio Ianni. Celso Furtado. Underdevelopment. Planning.*

REFERÊNCIAS

BAER, W. **A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1985.

BASTOS, P. P. Z. O plano trienal e sua economia política. In: FURTADO, R. F. D. **O Plano Trienal e o ministério do planejamento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011. v.4, p.441-449.

FURTADO, C. M. Plano trienal de desenvolvimento econômico e social. In: FURTADO, R. F. D. **O Plano trienal e o ministério do planejamento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011. v.4, p.36-440.

FURTADO, C. M. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

FURTADO, C. M. **Pequena introdução ao desenvolvimento**: um enfoque interdisciplinar. São Paulo: Companhia Ed. Nacional, 1980.

FURTADO, C. M. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974. (Coleção Leitura).

FURTADO, C. M. **A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

HADLER, J. P. D. T. C. **Dependência e subdesenvolvimento**: a transacionalização do capital e a crise do desenvolvimento nacional em Celso Furtado. São Paulo: Alameda, 2012.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1971.

IANNI, O. **O colapso do populismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

LESSA, C. **Quinze anos de política econômica**. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

LIMA, R. B. R. **Plano trienal e Celso Furtado**: fazendo história do pensamento econômico brasileiro. 2008. 75f. Trabalho de Conclusão (Monografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Florianópolis, 2008.

SAMPAIO JUNIOR, P. D. A. S. Furtado e os limites da razão burguesa na periferia do capitalismo. **Economia-Ensaios**, Uberlândia, n.22, p.69-98, jan./jun. 2008.

SAMPAIO JUNIOR, P. D. A. S. **Entre a nação e a barbárie**: os dilemas do capitalismo dependente em Caio Prado, Florestan Fernandes e Celso Furtado. Petrópolis: Vozes, 1999.

THEODORO, M. Entrevista com o professor Celso Furtado. **Economia-Ensaios**, Uberlândia, n.22, p.9-27, jan./jul. 2008.

Recebido em 23 de maio de 2018

Aprovado em 29 de julho de 2018

