

**Duas interpretações do planejamento,  
desenvolvimento e democracia no  
pensamento cepalino: Celso Furtado  
e José Medina Echavarría**

Vera Alves Cêpeda  
Gustavo Louis Henrique Pinto

I L P E S



NAÇÕES UNIDAS

C E P A L

Este documento foi preparado por Vera Alves Cêpeda, Docente do Departamento de Ciências Sociais da UFSCar e vice-coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFSCar, e Gustavo Louis Henrique Pinto, Mestre e doutorando em Ciência Política pela UFSCar (PPGPol/UFSCar), bolsista CAPES.

O documento foi elaborado no marco das Primeiras Jornadas de Planejamento Econômico e Social 2013, organizadas pelo Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES). A revisão e preparação de todos os trabalhos foi levada a cabo por Paulina Pizarro, sob a coordenação geral de René A. Hernández.

Agradecem-se os comentários e o apoio do comitê liderado por Jorge Máttar, Diretor do ILPES, e integrado por Rudolf Buitelaar, René A. Hernández, Luis Miguel Galindo, Eduardo Aldunate, Luis Mauricio Cuervo, Sergio González, Juan Francisco Pacheco, Daniel Perrotti, Luis Riffo, Carlos Sandoval, Alicia Williner e Lucy Winchester.

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, a posição da CEPAL. Este documento não foi submetido à revisão editorial.

## Índice

Resumo .....	5
I. Subdesenvolvimento e desenvolvimentismo: a teoria social da CEPAL .....	7
II. Economia e sociedade na formação histórica do subdesenvolvimento .....	11
III. Subdesenvolvimento e desenvolvimentismo: a questão da política em Furtado.....	15
IV. Subdesenvolvimento e desenvolvimento: cultura e sociedade na periferia.....	21
V. À guisa de conclusão: uma agenda para discussão .....	25
Bibliografia .....	27



## Resumo

O trabalho procura comparar o entrelaçamento dos temas *planejamento, desenvolvimento e democracia* na produção intelectual de Furtado e Echavarría no período dos anos 1950/1960 - período áureo da temática do subdesenvolvimento. Partimos da constatação que a explicação do subdesenvolvimento, a compreensão da relação entre economia e instituições políticas assumiu arranjos diversos na obra dos dois autores, como também os temas do desenvolvimento econômico, desenvolvimento político, planejamento e democracia. Nossa hipótese é que a filiação ao campo cepalino aproximava Furtado e Echavarría em termos de agenda temática e no reconhecimento da situação tardo-capitalista e periférica da América Latina, mas com *interpretações distintas*, dada a escolha da vertente teórica-chave: o viés da economia política em Furtado e o viés da cultura e do *ethos* em Echavarría. Nossa questão é apontar semelhanças e diferenças nas duas teses, e compreender como, por vias distintas, os autores chegaram a uma defesa estratégica da democracia.



## I. Subdesenvolvimento e desenvolvimentismo: a teoria social da CEPAL<sup>1</sup>

Celso Furtado e José María Echavarría são dois importantes expoentes da escola de pensamento que se forjou na tradição criada pela CEPAL. São autores significativos tanto no campo teórico, na batalha política travada em torno do tema do subdesenvolvimento enquanto uma formação histórica e política particular, quanto no resultado que as formulações sobre subdesenvolvimento e sobre a promoção conduzida do desenvolvimento tiveram no processo de modernização urbano industrial dos países latino-americanos no período posterior ao final da II Guerra Mundial. Nesse aspecto é importante ressaltar o papel que teses, autores e, principalmente, o arsenal desenvolvimentista tiveram na condução de políticas orientadas de transformação, planejamento e promoção do desenvolvimento nesse momento. O papel dos intelectuais, da *intelligentsia* ou dos homens públicos, direta ou indiretamente convertidos em *policy makers* ou em *state makers*, como atores centrais na experiência brasileira e latino-americana da modernização é reconhecida e bastante consolidada (Diniz, 1978; Draibe, 1985, Pécaut, 1990, Brandão, 2007).

A configuração do “desenvolvimento promovido” é bastante diversa do processo de modernização de outras regiões e nações. Para compreendermos o porquê do surgimento de um tipo particular de constituição de modernidade é necessário que se compreenda o peso que o tema da particularidade histórica obteve nos países periférico-tardios e de extração colonial. Essa situação específica tornou-se o solo de onde brotaram as explicações sobre a *condição* de subdesenvolvimento e –mais relevante– a força de sustentação de um outro tipo de *desenvolvimento capitalista*: racionalizado e conduzido politicamente pelo Estado. Embora a concepção de uma trajetória de modernização sob a batuta da ação estatal não seja exclusividade da onda terceiro-mundista desse período –como atesta a experiência alemã do século XIX– são diversas as causas e a dinâmica do atraso nos dois processos históricos (alemão e dos diversos países da América Latina), bem como a teoria que as interpretam e a detecção das estruturas sociais e econômicas responsáveis pelo travamento do desenvolvimento.

---

<sup>1</sup> Este artigo é parte de uma pesquisa em andamento. De um lado está alinhado à construção de uma tese de doutoramento no PPGPol/UFSCar (comparação específica entre Furtado e Echavarría, de Gustavo Pinto) e, de outro lado, está alinhado à pesquisa sobre a questão da democracia no pensamento da CEPAL-1948/1974 (pesquisa individual de Vera Cepêda). Aqui apresentamos o quadro geral da comparação e os elementos que a fundamentam.

O problema sobre as variações da expansão capitalista foi tema de vários textos de Furtado, mas em Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico (1967) é apresentado de maneira sistematizada. A expansão do capitalismo europeu, explica Furtado, teria gerado três resultados distintos: a) a transferência de recursos humanos e expertise econômica e política, trasladando as energias do desenvolvimento europeu para a colônia (EUA), dando azo à ampliação do bloco capitalista desenvolvido; b) a formação de um bloco colonial de economia complementar, caracterizado pelo perfil primário-exportador ou de enclave; c) países “à margem” do contato ou absorção no circuito da produção mundial, não incluídos de forma alguma no processo de ampliação do circuito capitalista. Estes mesmos três tipos configuram as matrizes ou tipos ideais de perfil econômico –países desenvolvidos (a), países subdesenvolvidos (b) e países pobres (c). Furtado, no entanto, toma um cuidado importante ao avançar a análise no sentido de perceber as variações internas ao bloco de países subdesenvolvidos abrindo duas situações: o subdesenvolvimento de grau superior (economias capazes do *take-off* de Rostow) e o subdesenvolvimento de grau inferior (sem condições de arranque).

O esforço analítico de explicar o subdesenvolvimento implica no afastamento de um paradigma universal de modernização capitalista (uma fórmula única de Revolução Burguesa) e avança sobre as condições históricas de trajetória de cada país, conforme a posição na cadeia e momentos da expansão capitalista mundial. Partindo desta perspectiva de multiplicação das formas do desenvolvimento capitalista, mesmo a periferia do sistema vai diferenciar-se em processos historicamente singulares de inserção nessa configuração<sup>2</sup>.

A origem, o momento e a trajetória passam a ser indicadores fortes de como se configuram os sistemas econômicos e sociais da periferia. A condição colonial, a dependência metropolitana, a escravidão associada à *plantation*, o imbricamento de instituições parcialmente modernas com permanências senhoriais ou produção de outras senhorialidades e patrimonialismos, promoveram uma identidade explicativa para o conjunto das sociedades latino-americanas, diversa da periferia europeia em muitos pontos (e semelhante em outros cf. LOVE 1998), ou da Alemanha prussiana.

A história dessa trajetória ganhou foro de desvendamento identitário, de clarificação das fronteiras do nacional, associando-se ao tema da questão nacional (CEPÊDA, 2012 a; 2013). Os autores cepalinos das décadas de 1950/1960 trabalharam com a percepção de atraso legado da trajetória colonial, diversa de outras formas de atraso (como o círculo de ferro da pobreza-cf. Galbraith, 1979). Mas tiveram, por outro lado, que balancear essa especificidade com um contraponto explicativo mais abrangente, tensionando a análise entre a situação particular e uma explicação de alcance e legitimidade universal. Nesse ambiente mesclaram-se duas abordagens: uma que trabalhava com a particularidade da formação histórica (tarefa que produziria um aporte intelectual próprio, autóctone e ajustado à situação de periferia) e outra que mobilizava os recursos explicativos do capitalismo e da sociedade moderna como um todo (vertentes como o marxismo, a tese weberiana, o funcionalismo, a sociologia mannheimiana, o sistema de economia nacional de List, o regulacionismo keynesiano). Neste caso, imbricam em um mesmo objeto de reflexão –a periferia tardo-capitalista– uma produção intelectual inédita e uma apropriação e/ou ressignificação de teses de circulação mundial. Essa mescla caracterizou o ambiente intelectual da CEPAL e pode ajudar a explicar a síntese dessas contribuições no método do estruturalismo histórico cepalino.

---

<sup>2</sup> Sobre a existência do desenvolvimento, subdesenvolvimento e pobreza enquanto situações históricas diferenciadas, especialmente na primeira metade do século XX, citamos como autores significativos W. W. Rostow, R. Nurske, R. Prebisch, Roberto Simonsen, J. K. Galbraith, C. Furtado, G. Myrdal, W. Arthur Lewis, S. P. Singh, A. N. Agarwala, entre outros. Já a sistematização das vias de desenvolvimento ver Barrington Moore, Origens sociais da ditadura e da democracia (1975); Charles Tilly em Coerção, capital e Estados europeus (1996). Sobre as trajetórias do subdesenvolvimento cf. Love (1998) e Bielschowsky 2004 [1988].

Ainda em outra ponta da constelação que agrega a tradição cepalina<sup>3</sup>, é importante lembrar que a teoria do subdesenvolvimento não era apenas a explicação do passado, mas a aposta de transformação do presente e de construção do futuro –a expectativa da superação do atraso. Tem assim, desde seu início, um vínculo com a *práxis*, um destino social que a empurra dos mais variados campos e pressupostos analíticos (economia, história, sociologia e cultura) para o fundamental e o campo da política. Desta maneira é difícil separar o nível intelectual e as consequências ideológicas da produção dos cepalinos. Mesmo procurando a objetividade da análise, o contexto da CEPAL era a transformação das sociedades periféricas –portanto, seu *telos* era político. Por outro lado, nem toda a produção dos intelectuais e pesquisadores do grupo cepalino abrangia essa passagem tão clara (vínculo entre pesquisa e destino político). As pesquisas e textos espalhavam-se em uma constelação de temas verticais (estudos e relatórios sobre indústria, trabalho, produção agrícola, demografia, história, etc. –no nível nacional ou continental) e em tentativas gerais de interpretação (como o seminal Manifesto de 1949). Independentemente do conjunto geral dos trabalhos desenvolvidos na CEPAL, alguns autores e obras adentraram ao grupo de interpretações teóricas amplas, configurando marcos particulares da Teoria do Subdesenvolvimento. É nesse contexto que selecionamos a produção intelectual de Furtado e Echavarría para comparação. Em ambas reconhecemos, de um lado, uma amplitude teórica e uma tese única e, do outro lado, uma clara percepção dos elos entre a interrogação do subdesenvolvimento e as questões políticas que o envolvem. As obras dos dois autores seriam assim, maduras e complexas, expressando tanto o fôlego de uma teoria ontológica do subdesenvolvimento quanto uma proposta política para o desenvolvimento. Nas próximas seções procuramos apresentar um breve quadro da dimensão política em sua correlação com a tese do subdesenvolvimento em Furtado e Echavarría.

---

<sup>3</sup> É mister apontar que a CEPAL, como outras instituições longevas, passa por fases, agendas e projetos distintos, oriundos de seu ajuste ao momento histórico e suas exigências –não há, portanto, uma CEPAL– senão como instituição, mas várias em sua ação (cf. Bielschowsky 2000).



## II. Economia e sociedade na formação histórica do subdesenvolvimento

Os países latino-americanos, incorporados à divisão internacional do trabalho na condição colonial pelo primado da vocação primário-exportadora e fragilizados pelos mecanismos de deterioração dos termos de intercâmbio, ao encontrarem a brecha histórica de independência e autonomia nacional depararam com um complexo econômico, político e social sem paralelo com a experiência original europeia. Processos de produção, circulação, acumulação e inovação obedeciam aqui a uma lógica diversa das economias centrais. A arquitetura urbana, o padrão rural/urbano, a presença e composição das classes sociais, o tipo de organização e remuneração do trabalho e o arranjo dos segmentos produtivos idem. Diversos eram também a aparelhagem e função do Estado, das elites dirigentes, das instituições públicas, dos direitos e da cultura política. A orla da periferia formada pelas ex-colônias da expansão mercantil europeia estabeleceu um novo corte geográfico de natureza socioeconômica e política na primeira metade do século XX que avançava na dicotomia tradição feudal *versus* modernidade burguesa, ou na diversidade ocidente *versus* oriente, ou ainda pré-capitalista *versus* capitalismo (cf. Furtado 1967; Myrdal 1972 [1956]; Hobsbawm 2005 [1994]) para uma inédita crítica interna, intrínseca ao próprio capitalismo. A teoria do subdesenvolvimento, desenhada lentamente na obra de diversos autores –Roberto Simonsen, Raúl Prebisch, Celso Furtado, José Echavarría, Gino Germani, Florestan Fernandes, entre outros– independentemente de suas nuances explicativas próprias, coincide em um mesmo eixo: o subdesenvolvimento é *uma outra forma, assimétrica, espoliada, contraditória do capitalismo*. Não é, assim, puro pré-capitalismo (muito embora a tese do dual-estruturalismo trabalhe com a função e a dinâmica dos setores e regiões pré-capitalistas como distúrbio, subproduto ou mesmo reserva estratégica da acumulação capitalista na periferia), mas uma *modernidade deformada* –propositadamente, funcionalmente deformada<sup>4</sup>. Portanto, uma outra forma de ser moderno, engendrada no processo de assimilação da periferia colonial ao sistema capitalista desde o mercantilismo e reposicionada em cada salto das Revoluções Industriais dos séculos XVII e XIX.

Uma das consequências do legado na colonização, que não se pode perder de vista, foi a conformação das instituições sociais das colônias segundo as necessidades e imperativos metropolitanos, engendrando um outro formato social. A sociedade que se desenhou na América Latina foi tributária dos desejos/interesses de Portugal ou Espanha, legatária da sobreposição forçada

---

<sup>4</sup> Cf. Mello (1986); Cepêda 2012(a).

de racionalidade, valores e processos produtivos exógenos. Aqui gerou-se uma civilização híbrida em sua modernização por não permitir a emergência do *ethos* burguês pautado no individualismo, no trabalho assalariado livre, na acumulação e inovação competitiva, em grande parte como resultado da escravidão e da produção primário-exportadora (latifundiária, ultra-especializada e reflexa), mas simultaneamente fonte de violenta produção e acumulação de capital. Ao mesmo tempo, as instituições, os valores sociais e as relações sociais ficavam travadas entre, de um lado, a preservação de interesses capitalistas não industriais e nem competitivos, e, de outro lado, pela utilização de uma racionalidade política senhorial, patrimonialista e privatista sobre o Estado. Quando emerge o debate ou o processo de independência, esta conformação distinta será tratada como fundo da investigação sobre a identidade nacional, a questão nacional, a formação histórica e a questão do atraso –tão significativos e reiterados na agenda das *intelligentsias* latino-americanas entre o final do século XIX e primeira metade do século XX.

Esse é um primeiro ponto que caracteriza não apenas a tradição do pensamento cepalino, mas todo o complexo ideológico do nacional-desenvolvimentismo. Essa grande constelação ideacional, essa síntese ideológica, conforme os termos mannheimianos<sup>5</sup>, desdobra-se em dois movimentos teóricos imbricados: a explicação da produção histórica do atraso (teoria do subdesenvolvimento) e os mecanismos de sua superação (estratégias do desenvolvimento ou desenvolvimentismo). A Teoria do Subdesenvolvimento tem como eixo o exame da formação da sociedade pautado pelo método histórico-estruturalista, debruçando-se sobre a herança colonial, o passado que construiu as bases do atraso e o teto limitador do desenvolvimento nacional –é um diagnóstico. Já a Teoria do Desenvolvimento interroga as limitações estruturais do subdesenvolvimento em situação de brecha histórica (arranque) procurando arquitetar as estratégias de sua superação sob a condição *sui generis* do subdesenvolvimento –é um prognóstico. Grosso modo, tanto em Furtado como na tradição cepalina estas duas concepções foram articuladas em conjunto, mas seu foco analítico e sua capacidade ou função política é distinta: se a tese sobre o subdesenvolvimento coloca em xeque o liberalismo (econômico e político) pela crítica aos automatismos de mercado, o desenvolvimentismo os anula em prol de uma saída planejadora e de suspensão clara do *laissez-faire* econômico e da competição entre elites na política como conformadora do governo (ao contrário, no desenvolvimentismo o sujeito político claro é o Estado e o interesse a ser representado é o da nação à espera do desenvolvimento).

A capacidade de intervenção do Estado sobre a economia reposicionou, desde o período entre as Guerras Mundiais, a necessidade de regulação política do desenvolvimento econômico (Galbraith 1985 [1967], Bielschowsky 2004 [1988]). A crise de 1929 desestimulou a força do pensamento econômico liberal, abrindo lugar às políticas keynesianas que ganharam espaço nas instituições públicas. Sistematizar políticas que possibilitassem prever mudanças dinâmicas, em longo prazo, tornou-se um pressuposto fundamental para as classes dirigentes. A elaboração teórica sobre o desenvolvimento foi uma realidade de países centrais e também das economias pobres da periferia. O Brasil, assim como outros países da América Latina, vivenciaram experiências cuja ideologia nacional-desenvolvimentista foi, historicamente, aliada a governos populistas de modernização conservadora<sup>6</sup>, *tratando-se de sociedades tradicionais, de poder político em sua maioria oligárquico, mas que ao menos alguns setores urbano-industriais diferenciaram-se do conjunto da sociedade* (Cardoso & Faletto 1977 [1970], Fernandes 2006 [1975]). *Países subdesenvolvidos primário-exportadores, mas que em algum momento do processo histórico expandiram o desenvolvimento na forma da industrialização, inauguram, na década de 1930, a fase de substituição de importações.* (Bielschowsky 2004 [1988]).

<sup>5</sup> Cf. Karl Mannheim em *Ideologia e Utopia* (1968).

<sup>6</sup> O que não significa que esse fosse o desejo ou a intenção das teses desenvolvimentistas. Ao contrário, a CEPAL e os cepalinos nas décadas de 1950, 1960 e 1970, em especialíssimo a obra de Furtado e Echavarría, não podem estar associados a este projeto. Pensamos que as condições sociais e a luta política em cada país deste continente permitiu a utilização perversa das energias transformadoras do desenvolvimentismo, mas não que esta fosse a intenção original e o motivo –basta ver a ruptura provocada no Manifesto de 1949.

A década de 1950 foi marcada pela investigação sobre o desenvolvimento, não apenas com pesquisas científicas em toda a América Latina, mas também com a realização de diagnósticos por parte dos intelectuais, e, principalmente, o debate sobre o planejamento. As possibilidades de elaboração de projetos (com as devidas controvérsias sobre os limites e as dificuldades em se realizar um projeto de caráter nacional) e a capacidade e direção da intervenção do Estado, foram elementos que acabaram por firmar diferentes posições sobre as formas, indicadores e estratégias do planejamento. A Comissão Econômica para América Latina-CEPAL, criada em 1948 como órgão regional das Nações Unidas (ONU), constituiu um significativo espaço intelectual de realização de uma teoria do desenvolvimento dos países da periferia latino-americana. Conforme já indicado anteriormente neste artigo, dentre os diversos intelectuais cepalinos presentes nas duas primeiras décadas de funcionamento da instituição, dois autores foram selecionados para uma análise comparativa vertical: o economista brasileiro Celso Furtado (1920-2004) e o sociólogo espanhol José Medina Echavarría (1903-1977).

Tomamos como recorte no tratamento dos autores a perspectiva de verticalizar e comparar a produção intelectual de cada um, orientada no binômio explicação do subdesenvolvimento (como formação histórica e legado social) e proposta de desenvolvimento (ponte entre presente e futuro, em situação de mudança estrutural possível)<sup>7</sup>. Nossa questão é tentar compreender: a) as semelhanças e diferenças encontradas nas teses de Furtado e Echavarría sobre o desvendamento da *ratio* produtora do subdesenvolvimento, com destaque para a diversidade de método e elementos causais (base material, central em Furtado, e a as determinações sócio-culturais, centrais em Echavarría); b) compreender como observando o subdesenvolvimento de maneira e ângulo distintos os dois autores chegaram ao tema das instituições políticas e da democracia e qual o significado dessa convergência (em especial sobre o papel e função da democracia).

Partindo das diferenças de abordagem e do tratamento da dimensão política, poderíamos entender a obra dos dois intelectuais como complementares, como faces do mosaico do subdesenvolvimento? Ou teríamos que entendê-las como teses concorrentes e, neste caso, o mosaico seria a instituição de origem (a CEPAL)? Qual o percurso analítico que tensiona a obra dos autores, da economia para a política ou da cultura para a política? Qual o lugar das instituições democráticas? Estes são os pontos centrais que balizariam uma comparação profunda entre os dois pensadores cepalinos.

Como a produção total dos dois autores revela trajetória diversa<sup>8</sup> e é bastante extensa, selecionamos como base deste artigo alguns trabalhos situados entre o final dos anos de 1950 e final dos anos de 1960. De Celso Furtado são utilizados *Formação Econômica do Brasil* (1959), *A Pré-Revolução Brasileira* (1962), *Dialética do Desenvolvimento* (1964) e *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico* (1967) –obras da primeira fase de sua produção<sup>9</sup>. Da obra de José Medina Echavarría são utilizados *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina* (1964), *Filosofía, educación y desarrollo* (1967) e *Discurso sobre política y planeación* (1972)<sup>10</sup>.

Celso Furtado é um autor bastante estudado e sua obra permitiu tantas dissecções, quase ao ponto de imaginarmos que o manancial de análises foi praticamente esgotado. Curiosamente como as próprias interpretações e o legado das grandes correntes teóricas modificam-se ao sabor de cada

<sup>7</sup> A questão da brecha histórica será analisada mais a frente neste artigo.

<sup>8</sup> Furtado era economista de formação, principal pensador brasileiro do estruturalismo cepalino, ingressou na CEPAL em seu período inicial e foi simultaneamente um teórico do desenvolvimento assim como um policy makers (ministro de Estado, idealizador da SUDENE e autor do Plano de Metas). Echavarría foi professor de Filosofia do Direito na Espanha (década de 1930), aproximando-se da sociologia nos anos de 1940 e ingressando na CEPAL em 1952 com a delicada e complexa tarefa de ser um “censor crítico” de toda laboração intelectual ali produzida. Em 1957 tornou-se o primeiro diretor da Escuela de Sociología da Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), e em 1963 diretor da División de Planificación Social do Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

<sup>9</sup> Sobre a descrição de fases ou momentos da obra de Furtado conferir Mallorquim (2005), Cepêda (1998), Vieira (2007).

<sup>10</sup> Sobre as fases da obra de Echavarría conferir Gurrieri (1980), Martín (2012).

tempo, há um constante processo de reciclagem e novas utilizações à disposição da investigação acadêmica. Fazemos esta afirmação como ponto de partida para uma tentativa de rotacionar alguns aspectos mais aceitos ou difundidos da análise do pensamento furtadiano. Nomeadamente nosso recorte recai nos temas do *subdesenvolvimento* e *desenvolvimentismo* tentando desvendar algumas nuances pouco ou menos conhecidas. Estes dois elementos-chave são também aqueles que iluminam o nexos entre o argumento econômico e a dimensão política, o aspecto de teoria ontológica e projeto político, bem como é o marco por nós estabelecido para a comparação com a obra de Echavarría.

Começamos com a hipótese de que há pelo menos duas injunções e dois momentos sobre a natureza da teoria do subdesenvolvimento de Furtado que merecem ser separadas para efeito de uma análise vertical do argumento. As injunções, já apontadas neste artigo, são sobre a indistinção muitas vezes feita entre subdesenvolvimento e desenvolvimentismo. Os momentos versam sobre as causas do “não desenvolvimento” em duas fases muito diferentes em termos estruturais: um tipo de subdesenvolvimento atrelado à condição de herança colonial e outro viés, de fase de transição, de inicial arranque industrial. O primeiro momento é passado e a ferramenta central é a interrogação pelo viés histórico-econômico (é o ambiente da *formação*). O segundo momento é aquele do surgimento da alternativa da industrialização e a internalização da economia, e sua ferramenta de análise é a economia e seu instrumento de transformação o planejamento (portanto a introdução dos aspectos e aparatos da dimensão política). A partir desta visão mais complexa, integrada, mas segmentada, é possível indagarmos sobre o lugar e a importância da política, de suas instituições e da ação democrática em cada momento particular.

### III. Subdesenvolvimento e desenvolvimentismo: a questão da política em Furtado

As primeiras formulações sobre o problema do atraso/subdesenvolvimento emergem com força no debate brasileiro no início do século XX, orientadas inicialmente pela percepção de um déficit entre o padrão de desenvolvimento social, econômico e político nacional frente ao avançado estágio das nações centrais do capitalismo genético. A busca da identidade nacional, a partir do diagnóstico de nossas insuficiências, começa com o tema do determinismo geográfico, do cadinho das raças, do *ethos* cultural distante do racionalismo instrumental, das instituições não liberais até atingir, na década de 1930, a explicação de cunho econômico com a obra de Roberto Simonsen<sup>11</sup>. Se a particularidade de trajetória e a forma de recepção diferenciada das instituições e valores metropolitanos impeliam o engenho intelectual para o campo de uma interpretação autóctone, assumindo a fórmula de *interpretação*, com a centralidade do argumento econômico este sistema explicativo virou *formação* e *formação econômica*. Simonsen escrevera em 1939 sua *História Econômica do Brasil*, dando ênfase aos elementos econômicos da história brasileira até o início do século XIX; Caio Prado Jr. e Celso Furtado aprofundaram, nas décadas seguintes, o peso da economia como chave explicativa de toda a vida da sociedade brasileira, colonial e pós-colonial, adotando o conceito *Formação Econômica*. Este trajeto, da história econômica até a formação econômica, acentua o peso que as relações e formas de produção impõem à modelagem das estruturas sociais como um todo: não é, prioritariamente, a raça, o *ethos* ou as instituições as responsáveis pelo atraso. São as relações de assimetria econômica e o papel do sistema produtivo nacional na divisão internacional do trabalho os responsáveis por nossa forma moderna de deficiência social e política (cf. Furtado, 1959, 1964).

Os conceitos de deterioração dos termos de intercâmbio, economia reflexa e tendência aos ciclos econômicos são perversões inerentes ao desenho mercantil-exportador. E estes, heranças da nossa colonização, são reproduzidos nas instituições e sociabilidade que perpetua a repetição da dinâmica cíclica primário-exportadora por falta de alternativa. Apenas muito incidentalmente a lei de ferro da vocação agrária pode ser superada por dentro e espontaneamente, como caso do ciclo do café longamente explorado por Furtado em *Formação Econômica do Brasil* (FEB), *Dialética do Desenvolvimento* (DD) e *Pré-Revolução Brasileira* (PRB).

---

<sup>11</sup> Cf. Simonsen em *As crises no Brasil* (1931), *Ordem econômica, padrão de vida e algumas realidades brasileiras* (1934).

Se observarmos com cuidado o capítulo sobre a economia cafeeira é denominado, em FEB, como “economia de transição para o sistema industrial”, muito aproximado da tese de arranque de Rostow. Em DD e PRB, Furtado refere-se ao mesmo período como configurando a situação de “crise”, mas com abertura para mudança –portanto, de outro tipo. O foco da análise é, em FEB, o passado até o entorno dos anos de 1930/1940; nos outros dois textos, é o “presente truncado” dos anos de 1950/1960. No primeiro caso, o grande problema é que o modelo é resultante e determinado pelos ciclos econômicos e amarrado, inevitavelmente, ao problema da crise sistêmica. Nos ciclos econômicos primário-exportadores em algum momento ocorrerá o ponto crítico da dinâmica, impulsionado pelas limitações determinadas pelo teto da demanda internacional inelástica, pela queda de preços e de taxa de lucro. E, sem outra vantagem competitiva instalada além do setor primário, este ponto crítico tende a ser superado por outro ciclo de igual natureza, também com prazo de vida limitado. Ou pior, pode retroceder a uma economia insulada ou de subsistência, destruindo todos os capitais produzidos no ciclo anterior, dilapidando todas as energias econômicas e sociais e produzindo uma reversão (como os casos da cana de açúcar e mineração descritos em FEB). A crise é, assim, inevitável, previsível e funcional. Está aninhada no processo longo e engessado da vocação primário-exportadora, estagnada em termos de possibilidades internas de salto para etapas mais sofisticadas de capitalismo, condenada a reproduzir *sine die* sua servidão às economias centrais.

Mas é esta a crise dos anos de 1950/1960? É este o cenário, de círculo de ferro do subdesenvolvimento, que Furtado trata em DD e PRB? A resposta é não. Os ciclos mercantil-exportadores pertencem à lógica de produção, de formação da estrutura do subdesenvolvimento – são o passado (que deixam legado, mas estão *atrás* no tempo). A crise da década de 1950 é produto de uma situação de “transição”, como condição do presente. A situação de brecha histórica que caracteriza a crise de transição é promovida por uma conjunção de fatores que geram a possibilidade de *take-off*: a estrutura produtiva *sui generis* do café (e a geração de setores econômicos complementares: indústrias, transportes e comércio); o momento da mão de obra assalariada (e a formação de um mercado consumidor interno de baixa renda, consumidor não só de similares industriais locais, bem como de alimentos); a dupla crise mundial –dos preços do café (geradora da lógica de fortalecimento do Estado como ator econômico e da questão econômica como uma questão nacional<sup>12</sup>) e das duas Guerras Mundiais, intermediada pela crise de 1929 (responsável pelo colapso das importações de produtos manufaturados pelos países periféricos). A fase de transição permite o projeto desenvolvimentista, mas a lógica funcional é de outra natureza (explicitada com agudeza por Furtado em *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico-TPDE* 1967).

A diferença entre as duas situações –subdesenvolvimento e brecha de arranque– configuram dois momentos analíticos díspares, calcados em causalidades diversas e dotados de possibilidades políticas distintas.

Na formação do subdesenvolvimento o cerne da explicação é a economia primário-exportadora, com relevo para a dimensão rural, com um tipo humano e uma racionalidade de “burguesias colonial dependente”. Neste modelo, as instituições e, principalmente, o *ethos* e a cultura política são resultados ou consequência de imperativos de manutenção do sistema latifundista e monocultor, gerador de elites muito distantes da burguesia industrial ou liberal, e de indivíduos impossibilitados de atingir a dimensão da cidadania ou do mero interesse possessivo. A estrutura

<sup>12</sup> “Se olharmos com cuidado o fundo dessa formulação, o que as políticas de proteção ao café fizeram resultou na elaboração de um discurso em que as necessidades sociais, a vitalidade do Estado e a condição da nação aparecem como dependentes da dimensão econômica. E mais, ao precisarem das políticas públicas para a resolução dos nós górdios na estrita dimensão econômica, também tornaram a economia dependente do Estado. A percepção de mútua articulação entre as dimensões econômica, social e política, sobrepõe-se, ainda, uma visão integradora de sistema nacional – muito próximo de um argumento orgânico. Mas o resultado final produz uma viragem na relação entre o mundo da economia e a sociedade – se antes separadas ou parcialmente integradas, nessa nova configuração estão em correlação direta e seu sentido de unidade é uma via de mão dupla cimentada pelo telos da nação” (CEPÊDA, 2010: 221).

social gerada *pari passu* às necessidades de manutenção da vocação mercantil-exportadora impede o afloramento das condições de um salto modernizador da vida pública por determinações da ordem econômica – a política seria, assim, o corolário das estruturas econômicas.

Na situação de transição ou arranque, a profunda mudança ocasionada pela diversificação produtiva acompanhada das transformações no mundo do trabalho e no perfil e importância do mercado interno, alterou as bases do campo político, bem como o papel ou função das instituições. Um primeiro aspecto a ser destacado é a transformação da identidade das elites, somada à sua fragmentação, multiplicação e conflito. Desde a década de 1920, especialmente demonstrado na fundação da Federação das Indústrias do Estado de SP (FIESP) em 1928, os interesses da burguesia no país cindia-se em projetos distintos e contraditórios, no balanço industrialização *versus* vocação primário-exportadora. O crescimento da atuação e relevância do segmento industrial (citadino, baseado no trabalho assalariado urbano e dependente da dinâmica do mercado interno) promovia o confronto entre dois projetos de futuro para o país: um atrelado ao passado (manutenção da vocação agrária) e outro apontando para o futuro modernizador (passagem para a vocação industrial).

No entanto, o que ocorre nos anos de 1950/60 não é apenas o confronto entre dois projetos econômicos e políticos. Há, de um lado, uma tração entre a estrutura econômica (e sua interpretação intelectual, com os obstáculos oriundos do passado mercantil-exportador, com a potência industrial e do mercado interno); e, de outro, surge um desdobramento da luta política com a radicalização do mote vocação agrícola *versus* vocação industrial (com a oposição entre interesses específicos de atores específicos), mas com a disputa interna ao bloco moderno, urbano-industrial, sobre a natureza do resultado e objetivos do desenvolvimento. Se até o início do século a economia agrário-exportadora era hegemônica e absoluta (com raras, esparsas e frágeis exceções), em meados do século XX esta situação transforma-se. Surge um embate estrutural exatamente porque a hegemonia mercantil-exportadora fica fragilizada e necessita-se, assim, da formação de outro consenso econômico, social e político. Este tema é profundamente analisado por Furtado, em um movimento progressivo de textos que podem ser apontados como indo do corolário (parte final) da *Formação* (FEB), em toda a *Pré-revolução* (PRB) e *Dialética* (DD), e sintetizada com clareza em *Teoria e Política* (TPDE). Essa análise centra-se na detecção dos obstáculos ao salto da industrialização, limitações herdadas do modelo exportador e das instituições que o amparam, mas acompanhada agora de outros elementos: as necessidades de abrandar o fosso temporal que separa o esforço de industrialização de economias tardias diante da competição e desigualdade impostas pelo padrão de produção das economias centrais.

Se no momento anterior o problema central do subdesenvolvimento em situação primário-exportadora era a drenagem de riqueza resultante da condição reflexa e da especialização geradora de déficits progressivos no circuito das trocas (exportação de bens primários e importação de manufaturados), na situação de industrialização travada os óbices eram de outra natureza. O principal deles, para Furtado, seria o da frenagem ou destruição da brecha de “internalização da dinâmica”, causada por uma variada gama de fatores: a falta de capitais para investimento em infraestrutura; a falta de capacidade de inversões privadas em setores estratégicos (orientada, em grande medida pelo lucro fácil em setores produtores de gargalos estruturais); agravamento dos estrangulamentos estruturais de infraestrutura, matérias-primas e cadeia de transformação, tecnologia e indústria pesada; padrões de consumo de massa imitadores e inflacionários; importações gravosas; consumo suntuário das elites; debilitação do padrão monetário e da taxa de poupança interna/investimento. Estas características surgem, para Furtado, como resultado da condição de subdesenvolvimento em etapa de industrialização. A demora e atraso são heranças do modelo primário-exportador, mas a brecha histórica lida agora com o tema central da diferença temporal entre o capitalismo retardatário diante do padrão avançado, rápido e impeditivo das economias centrais. Trata-se então, não do ciclo auto-reproduzido do subdesenvolvimento, mas dos *obstáculos ao desenvolvimento* (Furtado, 1967). Citamos aqui três elementos importantes, e exemplares, dessa lógica: a questão da herança das assimetrias federativas (dual-estruturalismo), o tema do planejamento e racionalização da industrialização e as mudanças sociais possibilitadas pela democracia.

A possibilidade do desenvolvimento é agravada pelo dualismo estrutural (Furtado 1958, 1962). Desequilíbrios regionais como falta de integração nacional no Brasil eram resultados de setores em que a modernização, iniciada com o binômio indústria-urbanização pós 1914, não havia transformado. Um desenvolvimento urbano-industrial concentrado possibilitou uma intensa migração interna e uma baixa diferenciação nas estruturas agrárias. As mudanças que Furtado apontou estão radicadas no campo das ações políticas exigidas pelo planejamento regional, como o proposto pela SUDENE (Furtado 1959, 1964). Nesse aspecto, percebe-se que o desenvolvimento era entendido, em Furtado, como uma obra nacional, de integração entre todas as unidades da federação. Assim, o planejamento deveria ser mais que o estímulo ao crescimento econômico dos setores produtivos e estados capazes de promover rapidamente a industrialização, mas um investimento em escala nacional, promovendo a integração, a superação das várias formas de atraso e a destruição de instituições anacrônicas e deletérias como as oligarquias latifundiárias do Nordeste (e suas determinações estacionárias e impeditivos sociais). Surgem desse contexto duas consequências importantes: a primeira é a dimensão republicana da proposta de desenvolvimento furtadiana (uma perspectiva de desenvolvimento nacional) e a segunda, do potencial de transformação social e político contido no planejamento do desenvolvimento defendido pelo autor – transcendendo, em muito, a mera dimensão produtiva<sup>13</sup>.

O tema do planejamento e racionalização da industrialização é também significativo na abordagem de Furtado que desconfia, simultaneamente, tanto das virtudes do capital quanto da neutralidade do Estado, colocando como mecanismos fundamentais do desenvolvimento na periferia tardo-capitalista a distribuição de renda via salários, o mercado interno e o progressivo impacto da alta salarial como imperativo para o desenvolvimento tecnológico, tanto dos empresários como dotados de uma capacidade virtuosa e de retroalimentação da dinâmica do desenvolvimento, ancorada na adaptação de tese keynesiana da “irracionalidade do empresário”. Em TPDE Furtado aponta duas disfunções passíveis de ocorrerem sem uma regulação/direção férrea do Estado no processo de investimento no desenvolvimento. A primeira, os empresários, acostumados a extrair lucro fácil em um mercado nacional protegido, “gastam o que ganham” em consumo próprio e suntuário e não invertem na produção (que dado os baixos salários também não apresenta dinâmica que reverta essa ação dos capitalistas). Ao invés de apenas entesourar, os empresários brasileiros gastam em consumo via importação das minguadas fatias do excedente produzido pela inversão de recursos públicos no esforço do planejamento dos anos 50. Assim, é preciso impedir o empresário de gastar, através de tributação e impedimentos de importação, de um lado, e aquecendo o mercado interno, por outro (farol que poderia reverter o estímulo ao gasto pessoal).

A segunda disfunção é que mesmo quando o capitalista decidia investir, orientado pela racionalidade clássica (de maximização de ganhos em menor tempo possível), a escolha na alocação de seus recursos dirigia-se, quase sempre, no sentido de inversões nos segmentos aquecidos da economia nacional – em geral bens de consumo imediato, e não em setores com lacunas – o que gerava mais déficits estruturais (mais indústrias demandando bens e serviços de cadeia pesada) e um excedente de produção localizada capaz de desarticulação do lucro e dos preços.

Tanto na primeira quanto na segunda dimensão fica claro que, para Furtado, o desenvolvimento planejado pelo Estado (e com recursos públicos) não significava apenas permitir acesso a capitais públicos para investimento privado. Seria preciso, não só reorientar a lógica e a métrica dos empresários brasileiros para impedir a fuga de divisas e a drenagem dos recursos invertidos, bem como procurar interferir no processo de alocação da produção a partir de fomento ao consumo interno e do investimento direto em setores de infra-estrutura (minando gargalos e gerando

<sup>13</sup> O projeto de planejamento regional focalizado na SUDENE demonstrou as bases furtadianas de racionalização das operações do Estado na centralização e coordenação das transformações do Nordeste (Cohn 1976; Cardoso 2009; Lima 2009). O projeto desenvolvimentista para o Nordeste foi um espaço propício para o aprofundamento da tese furtadiana de que a democracia deveria ser condição para qualquer processo de modernização via planejamento. Os obstáculos ao desenvolvimento poderiam ser superados através de decisões políticas planejadas e de cunho reformista.

efeitos multiplicadores). No conjunto, Furtado parece aceitar o papel vital da economia industrial, mas não se dobra com tanta facilidade ao papel virtuoso e de protagonista do progresso associado à figura do empresário e do industrial.

Da mesma maneira, o deslocamento e a acentuação do papel positivo do planejamento não implica em aceitar uma posição neutra e isenta de interesses da ação do Estado. O raciocínio aqui inicia-se na capacidade decisória do governo (leia-se Estado no âmbito do executivo federal) que, em regimes democráticos (caso do Brasil de 1945 até o golpe de 1964), tem sua agenda decidida, tramitada ou orientada, em maior ou menor grau, pelo legislativo. Nesse caso surge um complicador: o processo de mudança do padrão mercantil-exportador estava ainda em curso e em situação de disputa de hegemonia. Assim, os atores mais empoderados até aquele momento eram, em boa medida, aqueles ligados aos interesses de manutenção do *status quo* anterior (como a bancada das oligarquias latifundistas e da indústria da seca do Nordeste) ou os grupos que desejavam apropriar-se mais rapidamente ou fortemente dos recursos públicos para seus setores de origem. Mesmo o ideário mais neutro ou de vocação pública dos funcionários e técnicos de carreira encarregados da tarefa do planejamento seria capaz de impedir o processo de captura das energias e recursos do planejamento.

Surge aqui o último aspecto destacado anteriormente: as mudanças sociais possibilitadas pela democracia e pelo marco legal do regime aberto (cf. Furtado, 1964), também com duas funções distintas – a organização e pressão sindical e a mudança das bancadas e de cultura política oriundas do regime democrático. Furtado percebia que a organização econômica em situação de planejamento (caso do Brasil dos anos de 1950 e início de 1960), incluindo as barreiras de importação, permitiam a formação de lucro com base na compressão dos salários, processo ainda agravado pela presença de um exército industrial de reserva de grande magnitude. Assim, o cálculo racional econômico orientava para o impedimento dos aumentos salariais e, portanto, apostando em uma acumulação fortemente pautada na extração de mais-valia absoluta. Ora, como óbices importantes da situação de subdesenvolvimento em etapa de arranque/planejamento são os déficits de inovação, a obtenção de margens de lucro significativas via depreciação de salários induziria os empresários a não investirem em inovação tecnológica (na extração de mais-valia relativa), refreando e distorcendo o impulso da modernização produtiva e anulando o investimento público no desenvolvimento. Por outro lado, se os trabalhadores organizados pudessem pressionar e disputar salário (via sindicatos ou participação política, cf. Prezeworsky, 1989), os empresários teriam que compensar a alta de salários a partir da diminuição de outros custos ou do aumento de produtividade. Outro elemento importante da pressão salarial é seu impacto no aumento da renda e/ou capacidade de consumo interno, mantendo aquecida a dinâmica econômica e estimulando o investimento empresarial (e não consumo suetuário ou o entesouramento). A organização e participação política seriam, então, mecanismos fundamentais internalizados na própria dinâmica econômica para sociedades subdesenvolvidas. Frisamos aqui uma implicação preciosa: para Furtado as condições políticas não são resultados de um desenvolvimento econômico, são, absolutamente ao contrário, condição necessária para a engenharia do desenvolvimento no campo econômico (cf. Furtado, 1967, Cepêda, 1998, 2001).

Ainda sobre a dimensão política, para além da questão da organização e participação dos trabalhadores na disputa salarial, destacamos o papel da democracia como remanejamento e redesenho das elites brasileiras (cf. *Dialética do Desenvolvimento*, de 1964). Na utilização da engenharia democrática os colégios eleitorais mais volumosos determinam os projetos políticos vencedores. Com o crescimento da industrialização, estes colegiados eleitorais tendem a se deslocar para os centros urbanos, minando a lógica clientelista ou coronelista, padrão do modelo primário-exportador. Haveria, *pari passu*, um deslocamento para constituição de uma representação política mais moderna, capaz de manter o projeto de desenvolvimento planejado (interesse direto das regiões do sudeste e sul) e de impactar na manutenção do planejamento e industrialização do Nordeste, martelando, por sua vez, na tarefa de desmanche do poder das oligarquias latifundiárias tradicionais. A dimensão política, democrática, teria assim assumido outra função: além da capacidade de elevação da renda e do mercado interno, operaria uma mudança profunda na cultura, nas instituições e na conformação dos

atores políticos. O desenvolvimentismo, de molde Furtadiano, não aceitaria, assim, que a modernização política fosse uma consequência da modernização econômica. Ao contrário, a democracia e as instituições políticas democráticas são parte essencial da estratégia do desenvolvimento – são, então, causas e não resultados.

E é no campo da política, a partir do tema da democracia, que Furtado e Echavarría podem ser comparados.

## IV. Subdesenvolvimento e desenvolvimento: cultura e sociedade na periferia

A relação entre método e a tese de Echavarría distancia-se de Furtado e está em outro campo de análise. Echavarría produziu uma sociologia do subdesenvolvimento que contrastou com as várias perspectivas cepalinas do planejamento (Gurrieri 1980, Wolfe 1982), assim como um método diferenciado. Exatamente a perspectiva sociológica foi a maior contribuição no período de sua produção cepalina (entre 1952 e 1974), de um autor com formação diversa nos campos do direito e da filosofia, e que se aproximou da sociologia (a chamada sociologia concreta –cf. Caamaño 2004; Blanco 2010) na década de 1940 quando exilado na América Latina (com passagens pelo México, Porto Rico, Colômbia e Chile). Furtado (1985) ressaltou a natureza do convite que este, sob comando de Prebisch, fez a Echavarría para compor os quadros da CEPAL, com o intento de buscar uma contribuição intelectual diversa dos economistas. E desta forma Echavarría (1963) empreendeu sua tarefa de “*sensor crítico*” das teses cepalinas.

A dificuldade das investigações sobre o desenvolvimento, para Echavarría (1964), baseia-se na preponderância da teoria econômica nas análises cepalinas, o que não permitia compreender com exatidão a estratificação social e não possibilitava identificar a mobilidade social, ou seja, as estruturas sociais não eram examinadas a partir de uma sociologia, como ciência social concreta, que poderia identificar e construir uma tipologia social desses países subdesenvolvidos<sup>14</sup>. Partindo de um método conectado à sociologia alemã de debate das questões culturais, de forte influência de Max Weber, Alfred Weber e Karl Mannheim, Echavarría realizou sua análise sobre a periferia latino-americana. O principal mecanismo de análise da periferia via transformações culturais, utilizado por Echavarría, foi a compreensão das diferentes racionalidades<sup>15</sup> do capitalismo nas economias centrais desenvolvidas e na periferia subdesenvolvida (Faletto 1982, Gurrieri 1982, Martín 2012).

---

<sup>14</sup> Sobre a sociologia concreta e do desenvolvimento em Echavarría verificar em Faletto 2001; Caamaño 2004; Martín 2010; Blanco 2010.

<sup>15</sup> As racionalidades são diferenciadas a partir do tipo ideal weberiano: a racionalidade (formal) refere-se ao cálculo econômico, em que o lucro orienta a ação econômica e constitui o arquétipo da atividade econômica moderna, e a racionalidade (material) está voltada para a avaliação da atividade econômica, permeada por valores éticos e políticos, da esfera das escolhas dos agentes (Raud-Mattedi 2005; Weber 2009).

As sociedades industriais no século XX, em termos teóricos para Echavarría (1967), representavam em sua maioria um tipo ideal com predomínio da racionalidade econômica na formação da economia moderna e do cálculo econômico. O conceito de desenvolvimento na periferia, para Echavarría, suprimiu o privilégio da racionalidade econômica sobre a racionalidade política (GURRIERI 1980). O problema que as sociedades tradicionais subdesenvolvidas, com surtos de industrialização, colocaram para Echavarría (1964, 1972), foi a supremacia da racionalidade política na consideração da expansão do desenvolvimento. A ação econômica não era orientada primordialmente pela racionalidade econômica, mas sim pelo domínio da racionalidade política. O problema no subdesenvolvimento estava nos momentos do processo histórico cujos valores éticos e políticos (a racionalidade política) não estavam decididos a favor da liberdade e da democracia, o que acabava por entorpecer o desenvolvimento. A aplicação do excedente na simples expansão do sistema econômico, à maneira do liberalismo clássico, foi repostada pela necessidade de aplicação do excedente na transformação de uma estrutura social. Gurrieri afirma sobre a racionalidade política:

*El desarrollo económico así concebido no es el resultado indirecto de la procura del beneficio particular por los agentes económicos racionales, sino –sólo o también– el producto programado de una acción racional político-económica orientada directamente a su logro* (Gurrieri 1980, p. 90).

Pensar a história do desenvolvimento nos países subdesenvolvidos como uma decisão consciente através do planejamento, para Echavarría (1967), deveria considerar o privilégio da racionalidade política, que pode ser equívoca, pois depende das afinidades eletivas da ação social, das escolhas dos agentes e dos grupos (Gurrieri 1980; Weber 2009). O desenvolvimentismo deve ser investigado sob essa premissa ético-política. As “inversões humanas” não podiam submeter-se, no processo de desenvolvimento, às “inversões econômicas”, mas estas duas dimensões necessitavam ser complementares (Echavarría 1964). A transformação da estrutura social dos países dependia da ação política e das decisões dos grupos que implicavam em mudanças na estratificação social, ou seja, “inversões humanas”, “sociais”, através de transformações políticas de “criação social”.

Os métodos de análise do subdesenvolvimento afastam-se nesses autores, mas as teorias voltam-se para um ponto em comum: como construir a modernidade em sociedades periféricas de matriz pós-colonial? Que tipo de modernidade era possível e desejável no subdesenvolvimento de modernidade tardia? Segundo Echavarría (1959, 1967), a dificuldade da modernização estava em impactar sobre as velhas estruturas agrárias, “la hacienda” de herança colonial, pois era um espaço ausente de qualquer elemento político-social de “tomada de consciência” por parte de uma classe dirigente. A modernização nos países latino-americanos coexistia com a velha estrutura social e econômica, o que era um impeditivo à participação política dos grupos ligados a estas velhas estruturas, como os trabalhadores rurais, o que tornou concomitante para o autor marginalidade campesina à modernidade urbana. Echavarría (1967) afirmou em “Planteamiento de una investigación”:

*Tal vez resulte, en efecto, que el referido estrangulamiento económico no sea sino un mero aspecto de un “estrangulamiento” social y cultural de mayores dimensiones. El estrangulamiento derivado de una deformación del proceso general de modernización –de racionalización, si se quiere– puesto en marcha por todos lados en América Latina como consecuencia de las condiciones objetivas de su estructura social. Tienta desde este instante, para ganar tiempo, aludir a la teoría, hoy en boga, del dualismo estructural.* (Echavarría 1967, p. 311).

Echavarría debateu o tema do dualismo estrutural como uma teoria macrossociológica relevante na compreensão dos aspectos sociais do desenvolvimento econômico. Havia um estancamento na estrutura agrária, mas que admitia elementos de modernização em meio à permanência dos aspectos tradicionais. “La hipótesis que se formula en este trabajo es que la estructura “tradicional” ha sido relativamente permeable y que esa porosidad ha permitido absorber los elementos de “modernidad” que necesitaba sin quebrar por eso su estructura misma” (Echavarría 1967: p. 316). Os obstáculos ao desenvolvimento apontados por Furtado, embora considerem em grande medida as determinações econômicas (em especial na conformação do

subdesenvolvimento), aproximam-se da interpretação de Echavarría, quanto à dificuldade de alavancar a modernidade diante da manutenção do dualismo estrutural. Setores de subsistência, conectados ao passado colonial de base rural, não respondem às necessidades do desenvolvimento, vide que permanecem os latifúndios, a mentalidade conservadora das oligarquias regionais e a pobreza nas áreas rurais. Echavarría (1959, 1967) identificou uma característica similar àquela também detectada por Furtado (1962, 1964) sobre o impacto do desenvolvimento econômico e da modernização nas estruturas tradicionais (base do dualismo estrutural), colocando a questão sobre as consequências da modernização e o quão permeável ou capaz de absorvê-las seriam essas estruturas tradicionais (Cardoso 1982, Weffort 1988).

Furtado e Echavarría, em relação à primeira geração dos cepalinos, foram dos poucos autores que colocaram o debate da democracia como central na proposição de estratégias de planejamento do desenvolvimento. Mas, mesmo que a democracia esteja presente nas teorias desenvolvimentistas de Furtado e Echavarría, são diferentes as formas e as proposições de cada autor, confluindo em distintas abordagens. A hipótese é que Furtado e Echavarría deparam-se com a questão de como construir a modernidade na periferia de matriz colonial, tomando a política como espaço central nessa tarefa, e, principalmente, qual o peso da democracia para a realização do desenvolvimentismo. Porém a função da democracia é diversa em cada autor, exatamente na proporção da interpretação das questões centrais do subdesenvolvimento. Pesa também, de maneira diversa, o projeto ou valores políticos de cada intelectual: como meio estratégico e fim em Furtado, de linhagem mais próxima a um modelo social-democrata, e como um valor de liberdade e “criação social” em Echavarría, de base liberal competitiva<sup>16</sup>.

A subalternidade da democracia, temática com pouco espaço no debate sobre o desenvolvimentismo, pode ser explicada pela filiação a um argumento clássico da teoria da modernização e do modelo de Rostow (1964) –mudanças econômicas geram, por extensão, modernização social, política e institucional. A perspectiva cepalina recusava formalmente esse pressuposto, mas implicitamente o campo desenvolvimentista parece ter-se inclinado a esta explicação, mesmo inconscientemente. No entanto, Furtado ao dissolver o tema das classes em categorias genéricas (trabalhadores, nação) produziu um arranjo político que trabalhava no campo do nacionalismo e não no da competição (portanto longe da perspectiva democrática clássica –a representativa). Já Echavarría analisava a democracia como imperativo na construção de um modelo de democracia liberal pluralista, o que o aproximou da temática da legitimidade do poder e do estabelecimento de um regime representativo.

---

<sup>16</sup> Sobre o papel da democracia em Furtado, cf. Cepêda (1998, 2001), Rosa Maria Vieira (2006) e Wilson Vieira (2010). A aproximação de Echavarría com o campo liberal foi debatida por Gurrieri (1980), Cardoso (1982), Faletto (1982) e Martín (2012).



## V. À guisa de conclusão: uma agenda para discussão

As teorias do subdesenvolvimento em Furtado e Echavarría estão organicamente conectadas pela busca de um conhecimento da periferia para, assim, transformá-la. A relação entre a construção teórica para a realização na práxis apresenta a função social do conhecimento nestes autores, de realizar interpretação para a mudança, e conferindo significação e relevância ao espaço da política no papel da transformação. É a face da política o campo privilegiado de comparação destes autores nesta pesquisa. Diferentes métodos e abordagens, mas que se encontram na necessidade política de realização da teoria desenvolvimentista e, ainda mais, de fundação de uma abordagem do papel da democracia na transformação do subdesenvolvimento.

Toma-se como ponto de partida que a compreensão sobre os modelos de economia e o papel do Estado na modernização não pode ocorrer no campo da abstração pura –estas definições e ideias não circulam isoladas, mas sim através de intelectuais que realizam a construção de teorias e de interpretações que, primeiro, explicitam, organizam e dão sentido lógico às interpretações em curso sobre a realidade e, segundo, servem como arena de competição política (pois a seleção de um padrão ou projeto retorna à dimensão social, orientando a ação). Assim, se é possível tomar os intelectuais como atores sociais, agindo em sintonia com diferentes grupos da sociedade (sociais, políticos, econômicos, profissionais etc.), clivados e atravessados por tensões sociais que estes capturam e rearticulam, a dimensão política do pensamento intelectual deriva da força social que têm atrás de si e lhes servem de base objetiva<sup>17</sup>. A obra de algum intelectual, ao ser produzida, pode até estar, em maior ou menor grau, “descolada” de alguma base social específica. Contudo, somente ganhará força política na medida em que tiver algum alicerce social que a sustente, pois, se na formação da agenda pública são os acadêmicos e burocratas que alimentam o fluxo de alternativas, estas últimas só adquirem peso político a partir da definição dos problemas mediante seus projetos de Nação e, no caso desta pesquisa, dos projetos desenvolvimentistas.

A literatura tem apontado recorrentemente a importância do nacional-desenvolvimentismo para a conformação da modernidade dos países tardo periféricos, em especial a experiência latino-americana do período posterior ao fim da II Guerra Mundial. Ao estudar a trajetória do nacional-desenvolvimentismo é impossível não entendermos o forte protagonismo que as teses produzidas pela

<sup>17</sup> Cf. Mannheim, 1962, 1968; Gramsci 1982, 1984; Bordieu 1989; Pécaut 1990; Brandão 2007.

CEPAL ou pelos intelectuais a ela vinculados tiveram neste processo. As ideias de subdesenvolvimento, o papel e função do planejamento e o projeto de futuro pretendido balizaram diferentes interpretações no decorrer da “onda longa do nacional desenvolvimentismo” (Cepêda, 2012) e, curiosamente, não necessariamente ancorada na defesa da democracia, postulando mais de uma forma de relacionamento e controle social no binômio Estado/Sociedade. A diversidade de resultados e, ao mesmo tempo, a adesão ao nacional-desenvolvimentismo como fórmula da modernização das sociedades latino-americanas na segunda metade do século XX, coloca hoje como tema de pesquisa a recuperação dessa(s) trajetória(s) e, em especial, no tratamento teórico-argumentativo que intelectuais dessa tradição produziram. A literatura hoje retoma o debate, recuperando esta dimensão para entender como os autores do período entenderam o fenômeno do subdesenvolvimento e postularam contratos políticos a ele ajustados, principalmente no que tange ao tema da democracia (corolário fundamental de uma sociedade entendida como moderna), principalmente pela avassaladora guinada para regimes fechados no continente, após a década de 1960. O problema que se põe é: a forma como se explicou o subdesenvolvimento conformou um lugar subalterno ao tema da competição política e da democracia –lembrando-se do peso do planejamento (sempre em posição tensa com a questão do controle social) e da ação protagônica do Estado que caracterizava o modelo desenvolvimentista do período?

Com base neste pressuposto, este trabalho selecionou dois autores fundamentais da tradição cepalina com sólidas concepções sobre o subdesenvolvimento e formuladores de estratégias desenvolvimentistas. A comparação, dada a similitude de agenda temática (subdesenvolvimento, projeto de desenvolvimento e defesa da democracia), ancora-se também em uma diferença significativa de método: o estruturalismo-histórico em Furtado e weberiano em Echavarría. A questão que norteou a comparação é entender a correlação possível entre o diagnóstico do subdesenvolvimento e o lugar da democracia em ambas produções<sup>18</sup>. Furtado e Echavarría são autores importantes do pensamento social latino-americano, trabalhando em uma mesma arena (do debate cepalino) e orientados por filiações teóricas diversas.

---

<sup>18</sup> Observada a literatura, vários autores são capazes de apontar estes elementos tanto na obra de Furtado quanto de Echavarría, mas não localizamos na produção bibliográfica até o presente momento nenhum trabalho que tenha aprofundado os vínculos entre a lógica do subdesenvolvimento e o papel do arranjo democrático, em especial de maneira comparada entre estes dois autores.

## Bibliografia

- Bielschowsky, R., *Pensamento Econômico Brasileiro - O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo*. 5ª edição. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004 [1988].
- \_\_\_\_\_. “Formação econômica do Brasil: uma obra-prima do estruturalismo cepalino”. In: *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 9, n. 04, outubro-dezembro, p. 38-55, 1989.
- \_\_\_\_\_. (org). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- \_\_\_\_\_. “Celso Furtado e o pensamento econômico latino-americano”. In: Bresser-Pereira, L. C. e Rego, J. M. (Orgs.) *A grande esperança em Celso Furtado*. São Paulo: Editora 34, 2001.
- Blanco, A., “José Medina Echavarría y el proyecto de una sociología científica”. *Cuaderno de Ciencias Sociales*, FLACSO, Costa Rica, nº 153, 2010.
- Bourdieu, P., *O poder simbólico*. Lisboa: DIFEL, 1989.
- Brandão, G. M., *Linhagens do pensamento político brasileiro*. São Paulo: Hucitec, 2007.
- Bresser-Pereira, L., “Método e paixão em Celso Furtado”. In: Bresser-Pereira, L. C. e Rego, J. M. (Orgs.) *A grande esperança em Celso Furtado*. São Paulo: Editora 34, 2001.
- Caamaño, M. J. R., “José Medina Echavarría (1903-1977): La sociología como ciencia social concreta”. *Política y sociedad*. Vol. 41, nº 2, p. 11-29, 2004.
- Cardoso, F. H., “La persistencia democrática”. In: *Medina Echavarría y la sociología latinoamericana*. Madrid: Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), 1982.
- \_\_\_\_\_. “Prefácio”. In: Coelho, F. S.; Granziera, R. G. *Celso Furtado e a formação econômica do Brasil*. São Paulo: Atlas; OAB, 2009.
- Cardoso, F. H. & Faletto, E., *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977 [1970].
- Comissão Econômica para a América Latina-CEPAL “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas [Manifesto Latino-Americano]”. In: Gurrieri, A. (Org.) *O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2011 [1949].
- Cepêda, V. A., *Raízes do pensamento político de Celso Furtado. Desenvolvimento, nacionalidade e Estado democrático*. Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciência Política, FFLCH-USP, 1998.
- \_\_\_\_\_. “O pensamento político de Celso Furtado – desenvolvimento e democracia”. In: Bresser-Pereira, L. C. e Rego, J. M. (Orgs.) *A grande esperança em Celso Furtado*. São Paulo: Editora 34, 2001.
- \_\_\_\_\_. “O sentido da industrialização: políticas econômicas, mudança social e liberalismo na Primeira República”. In: *Revisão do pensamento conservador* (org. Ferreira, G.N.; Botelho, A.). São Paulo: Hucitec, 2010.
- \_\_\_\_\_. “Inclusão, democracia e novo desenvolvimentismo: um balanço histórico”. In: *Revista de Estudos Avançados IEA- USP*, no 75. São Paulo: USP, 2012 (a).

- \_\_\_\_\_. “Entre a economia e a política – os conceitos de periferia e democracia no desenvolvimentismo de Celso Furtado”. In: Revista Sinais Sociais, n. 19. Rio de Janeiro: SESC Nacional, 2012 (b).
- \_\_\_\_\_. “Linhagens intelectuais – identidade latino-americana e o nacional desenvolvimentismo”. In: Sarti, I.; Perrotta, D.; Lessa, M.L.; Carvalho, G. (Orgs). Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI. Rio de Janeiro: PerSe, 2013, (e-book).
- Cohn, A., Crise regional e planejamento – O processo de criação da SUDENE. São Paulo: Perspectiva, 1976.
- Diniz, E., Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- Draibe, S., Rumos e metamorfoses – Estado e industrialização no Brasil 1930/1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- Echavarría, J. M., Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina. Buenos Aires: Solar & Hachette, 1964.
- \_\_\_\_\_. Filosofía, educación y desarrollo. Cidade do México: Siglo XXI, 1967. Trata-se de um conjunto dos seguintes textos:
- \_\_\_\_\_. Discurso sobre política y planeación. Cidade do México: Siglo XXI, 1972.
- Faletto, E., “Los temas de democracia y libertad en José Medina Echavarría. Vigencia y contextos”. In: Medina Echavarría y la sociología latinoamericana. Madrid: Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), 1982.
- Fernandes, F., A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica. São Paulo: Globo, 2006 [1975].
- Furtado, C., Formação Econômica do Brasil. [1959]. 23ª edição, São Paulo: Editora Nacional, 1995 [1959].
- \_\_\_\_\_. A Pré-Revolução Brasileira. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- \_\_\_\_\_. Dialética do Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- \_\_\_\_\_. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. 3ª edição. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.
- \_\_\_\_\_. Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. São Paulo: Editora Nacional, 1967.
- Galbraith, J.K., O novo estado industrial. 2ª edição. São Paulo: Nova Cultural, 1985 [1967].
- \_\_\_\_\_. A Sociedade da Pobreza. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1979.
- Gramsci, A., Os intelectuais e a organização da cultura. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- \_\_\_\_\_. “Moderno Príncipe”. In: Maquiavel, a política e o Estado Moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.
- Gurrieri, A., “Un perfil intelectual”. In: MEDINA ECHAVARRÍA, J. La obra de José Medina Echavarría. Selección y estudio preliminar por A. Gurrieri. Madrid: Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), 1980.
- \_\_\_\_\_. “La idea de racionalidad en el pensamiento de José Medina Echavarría”. In: Medina Echavarría y la sociología latinoamericana. Madrid: Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), 1982.
- Hobsbawm, E., A Era dos Extremos. O Breve Século XX (1914-1991). São Paulo: Cia das Letras, 2005 [1994].
- Lima, M. C., “O Conselho Deliberativo da Sudene”. In: FURTADO, C. O Nordeste e a saga da Sudene – 1958-1964, Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento & Contraponto (Arquivos Celso Furtado, n. 3), 2009.
- Love, J. L., A construção do Terceiro Mundo. Teorias do subdesenvolvimento na Romênia e no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- Mallorquín, C., Celso Furtado: um retrato intelectual. 1ª ed. São Paulo: Xamã; Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- Mannheim, K., O homem e a sociedade. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.
- \_\_\_\_\_. Ideologia e Utopia – Introdução à Sociologia do Conhecimento. 3º ed., Rio de Janeiro: Zahar, 1968.
- Martín, J. J. M., “José Medina Echavarría y la sociología del desarrollo”. Íconos. Revista de Ciencias Sociales. FLACSO, Quito, p. 133-246, enero, 2010.
- \_\_\_\_\_. José Medina Echavarría: vida y sociología. Tese de doutorado, Departamento de Sociología V (Teoría Sociológica), Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, 2012.
- Mello, João Manuel Cardoso de, O Capitalismo Tardio. 5ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- Moore JR., Barrington, As origens sociais da ditadura e da democracia. Lisboa: Cosmos, 1975.
- Myrdal, G., Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas. Rio de Janeiro: Saga, 1972 [1956].
- Pécaut, D., Intelectuais e a política no Brasil. Entre o povo e a nação. São Paulo, Editora Ática, 1990.
- Raud-Mattedi, C., “A construção social do mercado em Durkheim e Weber: análise do papel das instituições na sociologia econômica clássica”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 20, nº 57, fevereiro, 2005.

- Rodríguez, O., O estruturalismo latino-americano. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009 [2006].
- Rostow, W.W., Etapas do Desenvolvimento Econômico. 2ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.
- Sachs, I., “Um projeto para o Brasil: a construção do mercado nacional como motor do desenvolvimento”. In: Bresser-Pereira, L. C. & Rego, J. M. (Orgs.) A grande esperança em Celso Furtado. São Paulo: Editora 34, 2001.
- Simonsen, R. C., As crises no Brasil. São Paulo: São Paulo Editora, 1930.
- \_\_\_\_\_. Ordem econômica, padrão de vida e algumas realidades brasileiras. São Paulo: São Paulo Editora, 1934.
- Tilly, C., Coerção, capital e Estados Europeus. São Paulo: EDUSP, 1996.
- Vieira, R. M., Celso Furtado. Reforma, política e ideologia (1950-1964). São Paulo: EDUC, 2007.
- Vieira, W., A construção da nação no pensamento de Celso Furtado. Tese de doutorado apresentada no IFCH/UNICAMP, 2010.
- Wolfe, M., “Reflexión crítica sobre desarrollo, racionalidad y planificación”. In: Medina Echavarría y la sociología latinoamericana. Madrid: Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), 1982.