

# Os ideários de desenvolvimento do primeiro e do segundo ciclo do desenvolvimentismo brasileiro

Carla Hirt<sup>1</sup>

## Resumo

O artigo traz reflexões de uma pesquisa que pretendeu discutir o lugar e o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no desenvolvimento brasileiro e traz um resgate histórico sobre o Estado brasileiro, os blocos de poder, a sociedade brasileira e os ideários de desenvolvimento que guiaram as políticas públicas e definiram as estratégias e os projetos espaciais de Estado. O texto propõe uma contextualização teórica e histórica a respeito do que se convencionou chamar de desenvolvimentismo brasileiro, os ideários de desenvolvimento que predominaram no primeiro ciclo desenvolvimentista, que se estende dos anos 1930 a meados da década de 1960, e as concepções de desenvolvimento que predominaram no segundo ciclo desenvolvimentista brasileiro, que cobre os 21 anos dos governos ditatoriais.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento; desenvolvimentismo; concepções

## Abstract

The article reflects on the place and role of the Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) in Brazilian development and brings a historical rescue on the Brazilian state, the power blocks, Brazilian society and ideals that guided public policies and defined state space strategies and projects. The text proposes a theoretical and historical contextualization about what is known as Brazilian developmentalism, the development ideologies that prevailed in the first developmental cycle, which extends from the 1930s to the mid-1960s, and the predominant conceptions of development in the second Brazilian developmental cycle, which covers the 21 years of dictatorial governments.

**Keywords:** Development; developmentalism; conceptions

---

Submetido em xx.xx.2017. Aprovado em xx.xx.2018

## 1. Introdução: o desenvolvimentismo brasileiro

O presente artigo traz reflexões de uma pesquisa que pretendeu discutir o lugar e o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no desenvolvimento brasileiro, tendo como recorte temporal o período que se inaugura em 2003.<sup>2</sup> Contudo, na medida em que se observou as complexas relações e dimensões do

---

<sup>1</sup> Doutora em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), Prefeitura de Duque de Caxias; E-mail: carla\_hirt@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Pesquisa doutoral realizada no âmbito do Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

banco, e sua estreita relação com o reescalonamento da estatalidade nos últimos anos, entendeu-se que para compreender a sua importância na atualidade, seria necessário realizar um profundo resgate acerca dos contextos e das dimensões política, econômica e social desde a criação desta instituição. Para tanto, foi necessário realizar um resgate histórico sobre o Estado brasileiro, os blocos de poder, a sociedade brasileira e os ideários de desenvolvimento que guiaram as políticas públicas e definiram as estratégias e os projetos espaciais de Estado. Assim, foi realizado um aprofundamento histórico, que ajudou a compreender não só o contexto político e econômico em que esta instituição surgiu, como também o contexto em que o desenvolvimento passou a ser a ideia-chave em torno do qual se articularam (e disputaram) distintas correntes políticas, intelectuais, e frações do capital nacional.

Este artigo é um recorte desta pesquisa e pretende apresentar os principais aspectos dos ideários de desenvolvimento nos dois ciclos do desenvolvimentismo brasileiro – períodos fundamentais para compreender diversas instituições que surgiram neste contexto e que perduram até os dias atuais.

O BNDES, por exemplo, foi criado na década de 1950, em um período em que, após a eleição do presidente Getúlio Vargas, houve diversas iniciativas para engendrar uma centralização político-administrativa nas mãos do governo federal e promover uma estratégia de desenvolvimento pautada pela industrialização. Distintas estratégias de industrialização e de desenvolvimento estavam em disputa dentro do governo, e que são divididas de forma geral entre as correntes neoliberal, desenvolvimentista do setor privado, desenvolvimentista do setor público não nacionalista, e desenvolvimentista público nacionalista.

Bielchowsky (2001) situa as origens do desenvolvimentismo brasileiro entre os anos de 1930 e 1944. Em um contexto de ataque ao livre-cambismo associado à defesa do protecionismo (desencadeados com a crise econômica), de ataque ao liberalismo, de associação entre indústria e prosperidade/progresso, uma nova elite técnica, civil e militar se instalou nas instituições de orientação e controle implantadas pelo Estado. Quatro elementos ideológicos medulares passaram a se sobrepôr ao ideário que vigorava até então: i) a consciência de que era necessário implantar um setor industrial integrado, capaz de produzir insumos e bens de capital indispensáveis à produção de bens finais; ii) a necessidade de instituir um mecanismo de centralização de recursos financeiros capazes de viabilizar a acumulação industrial pretendida; iii) a ideia de intervenção estatal em apoio à iniciativa privada ganha maior legitimação entre as elites empresariais, assim como manifestações favoráveis ao planejamento; e iv) o nacionalismo econômico, com o

crescimento do anti-imperialismo clássico, de defesa de barreiras alfandegárias e do controle nacional sobre os recursos naturais.

A industrialização seria, segundo o ideário desenvolvimentista, a via da superação da pobreza e do subdesenvolvimento. Mas o país não conseguiria industrializar-se somente por meio dos impulsos do mercado, dependendo também da intervenção do Estado (intervencionismo). O planejamento estatal definiria a expansão dos setores econômicos e quais seriam os instrumentos necessários para isso. Portanto, a participação do Estado na economia seria benéfica, captaria recursos e os investiria onde a iniciativa privada se mostrava incapaz de atender às necessidades do desenvolvimento (BIELCHOWSKY, 2001). Ou seja, o planejamento estatal teria a função técnica de alocação dos recursos, com uma suposta neutralidade.

Nesse primeiro momento do ideário desenvolvimentista brasileiro houve a criação, em 1934, do Conselho Federal de Comércio Exterior e, em 1938, do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Estes órgãos começavam, pela primeira vez, a criar condições para que o país fosse pensado de forma integrada. Antes disso, as elites brasileiras eram voltadas somente para as suas unidades federativas (estados) de origem. Tudo isto ocorrendo em um momento de amadurecimento do pensamento econômico e político, quando se estava formulando a Constituição de 1946, que favorecia a criação de partidos políticos (BIELCHOWSKY, 2011).

Houve também a criação do Instituto de Economia da Associação Comercial do Rio de Janeiro (1943), a criação da Fundação Getúlio Vargas (FGV) (1944), do Instituto de Economia da Associação Comercial de São Paulo (1944), do Conselho Econômico e do Departamento Econômico na Confederação Nacional da Indústria (1947), além da organização de encontros e congressos sobre economia por estas instituições.

Os temas econômicos mais debatidos foram o protecionismo, o planejamento e a intervenção estatal, a inflação e o balanço de pagamento. Assim, pode-se afirmar que o processo de construção de um novo aparelho de estado foi acompanhado pelo que, numa perspectiva gramsciana, se poderia descrever como constituição de “aparelhos privados de hegemonia”, que são:

Organismos sociais ‘privados’, o que significa que a adesão aos mesmos é voluntária e não coercitiva, tornando-os assim relativamente autônomos em face do Estado em sentido estrito; mas deve-se observar que Gramsci põe o adjetivo ‘privado’ entre aspas, querendo com isso significar que – apesar desse seu caráter voluntário ou ‘contratual’ – eles têm uma indiscutível dimensão pública, na medida em que são parte integrante das relações de poder em dada sociedade (COUTINHO, 2008, p. 54-55).

Neste mesmo período surgiu a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), contrariando as perspectivas dominantes num contexto em que as principais

escolas teóricas, tanto da Europa como dos Estados Unidos da América (EUA) defendiam que seu receituário de aceleração do crescimento era universalmente válido.

Os países latino-americanos vinham, desde a crise de 1929, adotando políticas defensivas, com maior intervenção do Estado na economia, e apoiando processos de industrialização. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, predominava na América Latina a ideologia industrializante, potencializada pelo processo de urbanização. Desenvolvimento e industrialização eram como sinônimos. Neste contexto, crescia a consciência em alguns meios de que os paradigmas econômicos dos países desenvolvidos tinham limitações para lidar com os problemas enfrentados pelos países da periferia, uma vez que correspondiam às características e necessidades das sociedades de capitalismo avançado. Fazia-se necessária uma teoria econômica que fosse aplicável a uma realidade diferente daquela dos países desenvolvidos, e capaz de apreender a especificidade dos países periféricos, a partir da percepção de que somente novas teorias poderiam explicar estruturas e dinâmicas distintas.

Criada em novembro de 1947, em uma Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), a CEPAL nascia sob forte oposição, sobretudo do governo estadunidense, que se absteve no momento da votação. A CEPAL veio preencher o “vazio teórico” predominante no subcontinente. Quando foi constituída, em 1948, “pairava uma atmosfera de queixa na América Latina devido à exclusão dos países do subcontinente do Plano Marshall” (NERY, 2004, p. 23). Além disso, havia a necessidade de buscar formulações teóricas capazes de analisar a periferia a partir de sua própria ótica, para interpretar e transformar sua realidade. Muitos intelectuais latino-americanos buscaram “descolonizar” as ciências sociais. Assim, a CEPAL daria origem à primeira escola de pensamento latino-americano de influência mundial, com um corpo analítico próprio. A interação entre o método histórico e indutivo e a teoria estruturalista do subdesenvolvimento periférico latino-americano deu força de atração e riqueza ao pensamento cepalino e seu estruturalismo-histórico, que se opunha às teorias etapistas e a-históricas.<sup>3</sup>

A sociogênese da teoria estruturalista teria, primeiramente, consistido na tomada de consciência e realização de um diagnóstico da reação dos países latino-americanos diante da depressão mundial desencadeada pela crise de 1929 (NERY, 2004). O seu amadurecimento a transformou

---

<sup>3</sup> Nery (2004) cita como exemplo a visão que Walt Rostow expôs em “manifesto não-comunista”, no qual distinguiu cinco estágios evolutivos das sociedades. Se quisessem atingir maior grau de desenvolvimento, após a fase “tradicional”, os países deveriam seguir o caminho já percorrido pelos países capitalistas desenvolvidos. No início dos anos 1960 esta obra sintetizou, segundo Nery, o projeto estadunidense de modernização do chamado Terceiro Mundo. Era uma espécie de fórmula que poderia ser usada por planejadores do mundo todo. O subdesenvolvimento periférico nesta visão nada mais era do que um estágio pretérito de desenvolvimento que as economias centrais já teriam superado.

[...] numa teoria mais ambiciosa sobre as causas e a forma dinâmica de instalação e expansão do subdesenvolvimento. Foi a primeira reflexão sistemática e original dos latino-americanos sobre sua própria trajetória político-econômica e sobre sua especificidade com relação ao resto do mundo capitalista. Um programa original de pesquisa, que depois se expandiu para o campo da Sociologia, da Política e da História (FIORI, 2001 *apud* NERY, 2004, p. 29).

O refinamento teórico do pensamento desenvolvimentista foi elaborado em grande medida na CEPAL, favorecido pelo trabalho do economista argentino Raúl Prebisch, que abordava com clareza o funcionamento das estruturas econômicas e sociais nos países periféricos, sobretudo na periferia latino-americana.

No Brasil, a conveniência ou não com a intervenção do Estado na economia era o “divisor de águas” entre as correntes do pensamento econômico brasileiro. Os desenvolvimentistas do setor privado eram representados principalmente na figura do empresário paulista Roberto Simonsen, que defendia os interesses da indústria – sobretudo da Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP). Aliadas a esta corrente estavam as forças sociais surgidas da expansão urbano-industrial do Brasil, tais como o crescente proletariado, o novo empresariado industrial, além de frações da classe média (funcionários públicos, intelectuais, entre outros).

Os liberais tinham Eugênio Gudín, professor da FGV, à frente, e expressavam o pensamento do comércio. Posicionavam-se ao lado desta corrente as oligarquias agrário-exportadoras, capital comercial e financeiro internacional e a burguesia comercial importadora e exportadora. A corrente liberal acusava a indústria nacional existente de ser lesiva aos interesses dos consumidores e à expansão de atividades “mais eficientes” – as agrícolas. Tratava-se, segundo Pereira (2011, p. 122), de um combate travado no plano ideológico entre forças reformistas e forças conservadoras.

Simonsen – membro do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (órgão subordinado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio), foi responsável pela elaboração de um relatório que subsidiaria a formulação de uma política industrial e comercial para o país. O documento trouxe como apontamentos centrais a necessidade de planejamento, presença do Estado na economia e necessidade da industrialização. Uma série de providências correlatas deveria ser tomada, como a criação de novas escolas de engenharia, de institutos de pesquisas tecnológicas, industriais e agrícolas, de bancos industriais e outros estabelecimentos de financiamento, bem como a intensificação do ensino profissionalizante.

Ao ser enviado à Comissão de Planejamento Econômico, este relatório recebeu duras críticas de Eugênio Gudín, seu integrante mais proeminente. Apesar do nome, esta

comissão tinha uma composição favorável a setores liberais-conservadores. Um método de gestão de Getúlio Vargas era abrigar visões políticas distintas e até opostas entre si na administração, como estratégia para controlar as demandas e pressões sociais. Gudin foi um opositor sistemático de grande parte das medidas governamentais de apoio à industrialização, em nome da estabilidade monetária e cambial e dos princípios liberais de eficiência alocativa. Ele acreditava que o melhor caminho seria o aproveitamento das vantagens comparativas, como o clima e as terras férteis, para firmar o Brasil como primário exportador – assim, a industrialização seria lenta e progressiva, absorvendo a mão de obra que viesse a se tornar excedente em função do progresso técnico na agricultura. Além disso, defendia ser necessária a eliminação paulatina dos mecanismos estatais de intervenção na economia (MARINGONI, 2012).

O que o Dr. Simonsen não quer é concorrência. O que ele quer é que o Estado, por um empréstimo obtido de governo a governo, proporcione aos industriais existentes a aquisição de novo aparelhamento e não permita a entrada de novos concorrentes. É o caso típico do que diz [o economista liberal Ludwig Von] Mises [1881-1973]: O plano daria aos atuais proprietários e dirigentes das indústrias uma posição privilegiada contra possíveis novos e eficientes concorrentes (GUDIN *apud* MARINGONI, 2012).

Com a queda do Estado Novo, a Comissão de Planejamento Econômico foi suprimida. Draibe aponta que

[...] o intento de levar à cabo a industrialização pesada, no Estado Novo, deixou transparecer que, independentemente do regime, o salto industrializante no Brasil, impunha controles e formas de intervenção do Estado em graus até então desconhecidas no Brasil [...] A forma do Estado no Brasil, cujas características de regulação e controle sobre a economia estavam praticamente definidas ao término do Estado Novo, foi atenuada e neutralizada, nos seus traços mais dramáticos, durante o período governamental de Dutra. Entretanto, não perdeu a sua integridade mínima. Outra vez será posto à prova, indicando as possibilidades e formas de sua superação, quando, no segundo período governamental de Vargas, se retomou também o projeto de industrialização acelerada [...] As características desse intervencionismo de dupla face, profundo e abrangente, de um lado, e limitado, de outro, derivam de razões de mesma natureza daquelas que também restringiam as possibilidades de avanço rápido do processo de industrialização. Eram, sem dúvidas, de ordem política, tanto externas quanto internas (DRAIBE, 1985, p. 114-115).

Curiosamente, na avaliação de Bielchowsky (2001), o amadurecimento do desenvolvimentismo teria acontecido, entre os anos de 1945 e 1947. Durante este período, o processo de diversificação produtiva continuava em franco progresso, e as atividades urbano-industriais lideravam a expansão da economia. Em 1947, pela primeira vez na história do Brasil, o valor da produção industrial ultrapassou o da produção agrícola. Apesar da relativa ortodoxia da política econômica do presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1951),

comparando-se com o período do Estado Novo, houve uma intensificação de manifestações sobre um maior liberalismo econômico, mas a ideologia desenvolvimentista passou sobre a confusão entre liberalismo político e liberalismo econômico que a conjuntura da época propiciava.

Bielchowsky (2001) chama atenção para a principal diferença entre as perspectivas dos economistas desenvolvimentistas ligados ao setor privado e os desenvolvimentistas nacionalistas. Os primeiros defendiam os interesses industriais, eram contra a tributação dos “lucros excessivos” e a favor da manutenção das tarifas alfandegárias. Os últimos estavam comprometidos com um projeto de industrialização nacional, um projeto de longo prazo. Já os liberais argumentavam que a insuficiência de capital e de técnica tornava imprescindível que os países pobres dessem garantias e estímulos à inversão de capitais externos, especialmente nos setores que exigem vultosos recursos. Para eles, a intervenção direta do Estado era um equívoco. Além disso, o Estado seria um “mau empresário”. Os desenvolvimentistas nacionalistas e os socialistas se opunham ao capital estrangeiro, principalmente se investidos nos setores de mineração e de energia. Os desenvolvimentistas do setor privado inclinavam-se a assimilar os investimentos externos e os estatais, desde que ambos não afetassem os interesses privados nacionais.

Com o golpe militar de 1964, foi inaugurado um novo período de condução do desenvolvimento brasileiro, que teria se caracterizado pelo arrocho salarial e pela concentração de renda como as soluções conservadoras apontadas para a sustentabilidade macroeconômica (BIELSCHOWSKY, 2011). Em um novo contexto político, o projeto desenvolvimentista dominante teve modificados seu constructo ideológico e abordagem teórica de referência. Teorias liberais foram adaptadas à realidade brasileira, mas ainda assim foi mantido o projeto de superação do subdesenvolvimento por meio da industrialização integral, do planejamento e apoio estatais.

Tanto no setor público como nos mecanismos de acumulação interna das empresas privadas e seus esquemas de seu financiamento externo, foram profundas as modificações impostas nas regras do jogo institucional.<sup>4</sup>

Mesmo que o Estado tenha continuado a ter protagonismo no setor produtivo, ampliando, nas duas décadas seguintes ao golpe, a criação de diversas empresas estatais (mais de duzentas), sua atuação promoveu a concentração de renda em benefício do grande capital. Com isso, a economia brasileira voltou a crescer mantendo o padrão estrutural, porém, ainda mais “acentuadamente desequilibrado e concentrador” (TAVARES, 2011, p. 53).

---

<sup>4</sup> A exemplo da relação salário-lucro-correção monetária de ativos, da entrada de capitais de curto prazo, do crédito extra bancário, dos incentivos fiscais, entre outros mecanismos.

As próximas duas seções deste artigo tratam, respectivamente, dos ideários de desenvolvimento que predominaram no *primeiro ciclo desenvolvimentista* – que se estende dos anos 1930 a meados da década de 1960 – e no *segundo ciclo desenvolvimentista brasileiro* – que cobre os 21 anos dos governos ditatoriais.

## **2. A concepção de desenvolvimento do primeiro ciclo do período desenvolvimentista**

Como foi visto até aqui, o pensamento desenvolvimentista brasileiro é atravessado por diversas correntes internas. Se por um lado o termo “desenvolvimentismo” possui caráter “técnico”, que remete a uma racionalidade quanto a quantificáveis fins (crescimento da produção e da produtividade) – através de metas e taxas a serem buscadas de forma planejada por meio de instrumentos de política econômica –, Fonseca (2014) chama atenção que os valores do desenvolvimentismo também se manifestam quando este toma a forma de ideologia que diz buscar construir um novo mundo “melhor” ou “mais harmônico”. Isso ocorre, por exemplo, na seguinte citação de Prebisch, para quem uma política de desenvolvimento

[...] significa um esforço de liberdade de atuar sobre as forças da economia a fim de acelerar seu crescimento, não pelo crescimento mesmo, mas como meio de conseguir um melhoramento persistente da renda nos grupos sociais de rendas inferiores e médias e sua participação progressiva na distribuição da renda global (PREBISCH, 1961, p. 35 *apud* FONSECA, 2014, p. 17).

Com o desenvolvimento, “passa a ser não mais apenas meio para atingir um fim, mas como fim em si mesmo, pois incorpora em seu conceito os próprios valores perseguidos” (FONSECA, 2014, p. 19).

Nesta subseção será discutido como o desenvolvimento era pensado durante o período do primeiro ciclo desenvolvimentista. Aqui, interessa o pensamento de autores que debateram a noção de desenvolvimento e as correntes que acabaram tendo maior penetração e se articulando dentro do Estado,<sup>5</sup> assim como interessa discutir como foi surgindo e se refinando o entendimento sobre o que é o desenvolvimento pelas principais frações de classe e forças sociais que se articularam em torno deste conceito durante o período em questão. Então, por mais que alguns autores aqui abordados tenham refinado ainda mais a sua discussão após o

---

<sup>5</sup> Apesar de não ser a proposta deste artigo, é importante lembrar que esse contexto do experimento nacional-desenvolvimentista de 1930 a 1960 foi marcado pela construção da arquitetura burocrática do Estado brasileiro (DASP, Ministério de Trabalho, Indústria e Comércio, concurso público, “universalismo de procedimentos”, etc.), e pelo surgimento de empresas e demais instituições que viabilizaram o processo de industrialização do país. Caracterizou-se: i) pela emergência do corporativismo estatal enquanto instância de intermediação de interesses; ii) pelos planos de desenvolvimento e planejamento governamental; e iii) pela expansão do projeto urbano, industrial e modernizador. Para maior aprofundamento, sugere-se a leitura de Hirt (2013).

período analítico previsto nessa subseção (que termina com o golpe militar de 1964), seus pensamentos serão abordados dentro deste limite temporal, tendo prosseguimento na seção seguinte – quando será abordado o período desenvolvimentista subsequente.

Apresentou-se, até aqui, o contexto em que foi sendo delineado um contraponto, em diferentes escalas (sobretudo nacionais e subcontinentais – considerando a importância da CEPAL influenciando os debates e decisões políticas e econômicas na América Latina), ao paradigma liberal existente até meados da década de 1960.

Este contraponto convencionou-se chamar de desenvolvimentismo – que remete a desenvolvimento, termo este que apareceu muito antes do primeiro.<sup>6</sup>

Para Fonseca (2015), termos como “ortodoxia”, “neoliberalismo”, “keynesianismo” e “desenvolvimentismo” servem para designar duas coisas que são por certo indissociáveis:

Um fenômeno do “mundo material”, ou seja, um conjunto de práticas de *política econômica* propostas e/ou executadas pelos *policymakers*, ou seja, fatos concretos ou medidas “reais” que compartilham um núcleo comum de atributos que os caracteriza como tal; e (b) um fenômeno do “mundo do pensamento”, ou seja, um conjunto de ideias que se propõe a expressar teorias, concepções ou visões de mundo. Essas podem ser expressas: (i) seja como *discurso político*, por aqueles que as defendem ou as criticam (e que mais usualmente se denomina ideologia – outro termo polissêmico); ou (ii) seja para designar uma *escola ou corrente de pensamento*, ao abranger teorias e estudos segundo cânones reconhecidos como saber científico (FONSECA, 2015, p. 31).

O autor destaca que foi Bielschowsky quem, no Brasil, formulou de forma mais precisa o conceito de desenvolvimentismo como uma ideologia.

Entendemos por desenvolvimentismo [...] **a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico** que se compõe dos seguintes pontos fundamentais: (a) a **industrialização integral** é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; (b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional através da espontaneidade das forças de mercado, e por isso, é necessário que o Estado a planeje; (c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e (d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada for insuficiente. (BIELSCHOWSKY, 1988 *apud* FONSECA, 2015, p. 38 – grifo nosso)

Segundo Cardoso (1996), o apelo ideológico vinculado ao desenvolvimento, sobretudo na segunda metade da década de 1950, acionou a necessidade de crescimento econômico para alcançar o progresso e a prosperidade. Além disso, havia o apelo político para a manutenção da ordem social – que estaria sendo ameaçada pela pobreza – tida como

---

<sup>6</sup> Conforme argumenta Fonseca (2015, p. 44), o termo “desenvolvimento” ou “progresso econômico” firmou-se a partir de Adam Smith, em meados do século XIX, associado ao processo de produção como criação de riqueza e ao caráter progressivo do sistema econômico.

potencialmente geradora de intranquilidade, de revoltas e de "infiltração de ideologias subversivas". Segundo a ideologia do desenvolvimento, estes "apelos" seriam resolvidos pela via econômica.

Ao analisar o desenvolvimentismo no período do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961), a autora caracteriza a ideologia desenvolvimentista juscelinista pela fórmula "mudar, dentro da ordem, para garantir a ordem".

Há que se considerar também o crescimento de demandas das massas, a expansão do eleitorado urbano, as relações entre participação e representação política bem como a forma a partir da qual o sistema político processou e operacionalizou as aspirações das camadas populares. Neste contexto, cabe observar o "estilo conciliatório" de Kubitschek, cujo governo tentou contemplar tanto as elites como as massas.

A atividade intelectual da época se desenrolava sob o fundo ideológico dominante e, sobre isso, a autora chama a atenção que

[...] enquanto se faz oposição a aspectos do seu conteúdo [da ideologia dominante] (mesmo que se substitua esses aspectos por outros e por mais importantes que estes sejam), mas se continua a percebê-los e a pensá-los no quadro referencial armado pela ideologia, não se consegue sair das suas malhas. É complicado e difícil o rompimento com esse quadro referencial. Não se assume um outro quadro referencial sem sair deste, senão este "outro" não será mais do que uma parte, mesmo que diferenciada, daquela ideologia; se e enquanto estiver submetido à mesma matriz de pensamento da ideologia dominante, não pode se afirmar como efetivamente outro, diferente, com outros fundamentos e outro modo de pensar (CARDOSO, 1996).

Dois intelectuais que se dedicaram significativamente à temática do desenvolvimento/subdesenvolvimento foram Florestan Fernandes (1920-1995) e Celso Furtado (1920-2004), que problematizaram a lógica vigente à época.

Sampaio Junior (1997) argumenta que, além da complementariedade de suas abordagens sobre a problemática do desenvolvimento, os autores compartilham a mesma visão acerca da gravidade do momento histórico que viviam. Ambos rejeitavam, segundo Sampaio Junior, as postulações conformistas de que as sociedades dependentes não teriam alternativa se não aceitassem as tendências espontâneas do sistema capitalista mundial.

Florestan Fernandes buscou discutir "como o padrão de dominação enreda o capitalismo dependente nas malhas do processo de modernização conservadora" (SAMPAIO JUNIOR, 1997, p. 146). Em sua trajetória intelectual, também lançou mão das noções de dependência e subdesenvolvimento capitalista para explicar a situação de países cujo patamar de acumulação de capital em suas origens (países de origem colonial e de capitalismo tardio) foi prejudicado pela situação de subordinação nas relações internacionais de poder, frente aos países capitalistas centrais com maior grau de desenvolvimento.

Na década de 1950, suas reflexões sobre desenvolvimento já continham a perspectiva crítica de que era preciso superar a dependência econômica e cultural. A produção sociológica,

de seu ponto de vista, não poderia se limitar a repetir os modelos e objetivos pautados pelas instâncias intelectuais e políticas dos países centrais, o que torna a sua leitura indispensável. Hoje, pesquisadores e formuladores de políticas públicas, brasileiros e latino-americanos, voltam a atentar para os obstáculos acarretados pela dependência cultural.

Em 1955, o autor já atribuía à falta de dinamismo próprio da *Intelligentsia* local ao horizonte intelectual modelado pela dominação patrimonialista e ao tipo de desenvolvimento institucional a que ela levou.

O desenvolvimento institucional da sociedade brasileira, durante o século XIX, foi insuficiente para criar as condições que são indispensáveis à formação de um saber racional autônomo, capaz de evoluir como uma esfera especializada de atividades intelectuais. Daí a necessidade de apelar para os centros exógenos de produção de saber racional, toda vez que as exigências da situação histórico-social tornavam aconselhável ou inevitável o recurso a técnicas e a conhecimentos que possuíssem fundamento racional. O próprio ensino superior se constituía, rapidamente, em uma maneira de organizar essa relação de dependência cultural diante dos países europeus. **O meio social ambiente não desencadeava forças culturais suficientemente fortes para estimular um novo estilo de pensamento ou para incentivar a transformação homogênea das escolas superiores em centros de pesquisa original** (FERNANDES, 1955 *apud* CARDOSO, 1996, p. 103 – grifo nosso).

A falta de produção intelectual criadora, autônoma e original, e a conseqüente dependência cultural foram pensadas como decorrência da herança cultural e social da nossa sociedade, com dominação da aristocracia agrária. O recorte analítico para o estudo da sociedade brasileira que Florestan Fernandes produz ainda durante o período juscelinista não foi a sociedade nacional, mas sim o que ele define por civilização ocidental moderna ou capitalismo moderno. Para o autor,

[a] integração do Brasil na órbita da civilização ocidental moderna fez-se por três vias diferentes. Primeiro, através da absorção contínua de populações imigradas da Europa ou de áreas em processo mais ou menos intenso de ocidentalização. Segundo, mediante o gradativo crescimento da teia de relações e de dependências da economia tropical brasileira com os centros de dominância da economia capitalista hodierna. Terceiro, pelos influxos de padrões de comportamento, de modelos de organização institucional e de valores ideais, extraídos da experiência histórico-social dos povos mais adiantados da civilização ocidental, na evolução interna da sociedade brasileira. As três vias se interpenetram e se completam (FERNANDES, 1959 *apud* CARDOSO, 1996, p. 102).

Percebe-se que, em 1959, o autor já atentava para a necessidade de uma análise transescalar e histórica. Mesmo que o foco da análise seja o Brasil, a civilização ocidental moderna tem um sentido estrutural de uma expansão do capitalismo realizada por meio da integração diferencial dos novos componentes aos polos que comandam este processo, que apesar de hegemônico, não é homogêneo. Por isso, o “desenvolvimento” de países “subdesenvolvidos” não se resolve estritamente no plano nacional no âmbito do capitalismo.

Ao usar o termo “órbita”, o autor demonstra sua compreensão de que a civilização ocidental moderna é composta de "centros de dominância" e de outros países que gravitam na órbita desses "centros". Num sistema capitalista internacionalizado, que possui certa divisão internacional de funções e tarefas, cabe alguma especialização à economia brasileira. Nesse quadro todo, não só as questões puramente econômicas são importantes para entender o Brasil e suas relações. A compreensão da integração diferencial do país na “civilização ocidental moderna” e na órbita dos centros de dominância seria crucial, pois

[...] a tendência a procurar na Europa ou nos Estados Unidos a satisfação de **extenso conjunto de centros de interesses e de valores** alimenta um processo de alienação intelectual e moral de imensas proporções. Ao contrário do que se supõe comumente, **o fato crucial não está, aqui, na procedência externa de categorias de pensamento e dos modos de agir, mas na maneira de interligá-los, que toma como ponto de referência permanente os núcleos civilizatórios estrangeiros, em que eles forem produzidos.** Daí resulta um estado de dependência fundamental. Com isso, **o processo de desenvolvimento interno se entrosa com valorizações e disposições subjetivas que concorrem, diretamente, para perpetuar e fortalecer a condição heteronômica da sociedade brasileira** (FERNANDES, 1959, p. 172 *apud* CARDOSO, 1996, p. 106).

Discutindo o fato de o autor apreender e utilizar categorias de pensamento (como desenvolvimento) produzidas no exterior para pensar a realidade brasileira (embora pertençam ao mesmo conjunto civilizatório), Cardoso (1996) aponta que isso é diferente de internalizar os valores e as disposições subjetivas de núcleos civilizatórios em torno dos quais se orbita. Esta é uma forma de domínio (cultural), que é fortalecedora do outro lado deste mesmo domínio (econômico). No primeiro caso, a relação às categorias analíticas pode ser instrumental e racional.

Enquanto o "subdesenvolvido" vê o "desenvolvido" como a presença ou a encarnação de um estágio de civilização mais avançado ou mais adiantado (e, portanto, se reconhece como estando em atraso), a identificação com as valorizações e disposições subjetivas "desenvolvidas" (que se traduz no desejo de alcançar aquele estágio avançado, "desenvolvido") pode ser considerada e aceita como construtiva do país e da nacionalidade, especialmente, quando e se, desde as suas mazelas e misérias até a sua "dualidade estrutural" são atribuídas àquele atraso ("subdesenvolvimento") [...] No entanto, **isso muda radicalmente quando o entendimento do subdesenvolvimento como atraso é substituído por heteronomia ou dependência, no sentido que Florestan dá a esses conceitos.** [...] A compreensão de todo o processo de desenvolvimento dos povos subdesenvolvidos sofre aí uma transformação profunda, capaz de criar repercussões importantes não só no plano científico, mas também no plano político. **Isso porque se traz para o centro da cena todo um mecanismo (que não é imediatamente perceptível) através do qual o próprio desenvolvimento, pretendido como identificação com os "desenvolvidos", fortalece e perpetua a heteronomia.** Segundo Florestan, **"daí resulta um estado de dependência fundamental". Apresentado pela ideologia**

**dominante, desenvolvimentista, como salvação, o desenvolvimento aparece nessa análise como agravamento do problema** (FERNANDES, 1959 *apud* CARDOSO p. 106-107 – grifo nosso).

As "questões do desenvolvimento" são pensadas por Florestan por meio da categoria de heteronomia. O autor entende que a ação dos homens na sociedade depende da consciência social e que ambas (ação e consciência) dependem das condições objetivas da realidade. A dependência cultural, por sua vez, dificulta a construção de um processo cultural dotado de dinamismo próprio. A heteronomia, então, produz divisões e concentração em diversas dimensões da sociedade (no poder, na renda, na produção, etc.). Tais consequências contribuem para manter a própria heteronomia.

Até hoje, os investigadores dos centros mais avançados lidaram com os problemas de interpretação das sociedades capitalistas dependentes como se o subdesenvolvimento fosse uma contingência ou uma condição transitória. Os investigadores oriundos dessas sociedades perfilharam tal ponto de vista ou negligenciaram a necessidade, puramente teórica, de associar o regime de classes e o capitalismo dependente à explicação sociológica do subdesenvolvimento (FERNANDES, 1967c *apud* CARDOSO, 1996, p. 119).

Com o debate sobre heteronomia e dependência realizado pelo autor, rompe-se com o entendimento etapista e transitório do subdesenvolvimento. Para ele,

[...] a explicação sociológica do subdesenvolvimento econômico teria de ser procurada no mesmo fator que explica, sociologicamente, o desenvolvimento econômico sob o regime de produção capitalista: como as classes se organizam e cooperam ou lutam entre si para preservar, fortalecer e aperfeiçoar ou extinguir aquele regime social de produção econômica (FERNANDES, 1967b *apud* CARDOSO, 1996, p. 119).

Para romper com o subdesenvolvimento e alcançar o desenvolvimento que o autor vislumbra, seria necessário o rompimento com o regime de produção capitalista dependente.

Em nenhuma alternativa é possível conceber qualquer modalidade de mudança social prescindindo-se da existência ou da formação de disposições coletivas para a mudança. O chamado "umbral" do desenvolvimento só poderá ser alcançado, do ponto de vista sociológico, nas condições em que se encontram os povos latino-americanos, quando essas disposições tomarem por objeto a ordem social vigente (FERNANDES, 1960, p. 263 *apud* CARDOSO, 1996, p. 119).

A ruptura do subdesenvolvimento se identifica com o repúdio ao capitalismo dependente e só pode desencadear-se, em condições econômicas internas "favoráveis" ou "desfavoráveis", a partir de dentro (FERNANDES, 1967 *apud* COSTA, 2011, p. 12).

No processo de formação de consciência social, Florestan atribuía aos cientistas sociais latino-americanos o dever de oferecer à sociedade os conhecimentos que tenham conseguido elaborar sobre ela e que não estão disponíveis às pessoas em geral:

Eles [os cientistas] não podem isentar-se de sua condição participante de cidadãos - e de cidadãos **que podem enxergar mais longe** no mundo nebuloso em que vivemos. ... Os cientistas sociais não podem recuar, por temor à incompreensão e às consequências dela decorrentes, diante do dever de contribuir para o esclarecimento dos espíritos e a orientação positiva dos movimentos sociais. Mesmo que sua influência seja neutralizada, terão feito o que lhes competia na esfera de suas responsabilidades intelectuais e morais, colocando os conhecimentos da ciência ao alcance dos homens de ação e da opinião pública (FERNANDES, 1960b *apud* CARDOSO, 1996, p. 117 – grifo nosso).

O afã coletivo pelo “desenvolvimento” não contribuirá, por si mesmo, para alterar o padrão e o ritmo da mudança social nos países latino-americanos. Para se obter um efeito tão radical, **é preciso auxiliar os homens a identificarem e a combaterem as condições e os fatores sociais mais profundos, que regulam em níveis muito baixos sua capacidade de atuação coletiva inovadora e impedem o recurso a técnicas sociais conhecidas de manipulação das forças que operam na porção organizada do ambiente** (FERNANDES, 1960a *apud* CARDOSO, 1996, p. 117 – grifo nosso).

Há uma grande aposta no papel dos intelectuais, e o desenvolvimento seria possível na medida em que a população “de baixo” tivesse acesso ao conhecimento produzido cientificamente.

A grande questão é que, como aponta o autor, “a mudança social de caráter estrutural e controle do poder por círculos sociais conservadores são entidades que se excluem”. Assim, para estes círculos, o elemento político se equaciona com o uso do poder para conseguir o máximo de estabilidade social e, caso isso seja impossível, o uso do poder para “o controle dos fatores da mudança social na monopolização dos seus proventos de significação política e na contenção de suas tendências à aceleração” (FERNANDES, 1965 *apud* CARDOSO, 1996, p. 122). Florestan enfrentava estas questões e escrevia sob “grande tensão intelectual e moral”, decorrente dos impactos do golpe de 1964, quando foi levado a “procurar explicações mais profundas da nossa situação histórico-social. Explicações em si mesmas objetivas, independentes e desafiadoras, que levantassem o véu do conformismo intelectual e da cumplicidade diante de classes dominantes estereis e de militares de horizonte patriótico estreito” (FERNANDES, 1967c *apud* CARDOSO, 1996, p. 122).

Como já foi adiantado, outro autor que não só deu grandes contribuições para o debate teórico-metodológico, mas para a práxis da busca pelo desenvolvimento, foi Celso Furtado. O esforço teórico deste autor foi no sentido de desvendar a reprodução das bases materiais do subdesenvolvimento e a lógica que a rege.

Em texto em que discute os *elementos para uma teoria do subdesenvolvimento*, Celso Furtado argumenta que

**[...] o subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas modernas. É, em si, um processo particular, resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas.** O fenômeno do subdesenvolvimento apresenta-se sob formas várias e em diferentes estágios. O caso mais simples é o da coexistência de empresas estrangeiras, produtoras de uma mercadoria de exportação, com uma larga faixa de economia de subsistência, coexistência esta que pode perdurar, em equilíbrio estático, por longos períodos. O caso mais complexo – exemplo do qual nos oferece o estágio atual da economia brasileira – é aquele em que a economia apresenta três setores: um, principalmente de subsistência; outro, voltado sobretudo para a exportação; e o terceiro, como um núcleo industrial ligado ao mercado interno, suficientemente diversificado para produzir parte dos bens de capital de que necessita para seu próprio crescimento [...] Como fenômeno específico que é, o subdesenvolvimento requer um esforço de teorização autônomo. A falta desse esforço tem levado muitos economistas a explicar, por analogia com a experiência das economias desenvolvidas, problemas que só podem ser bem equacionados a partir de uma adequada compreensão do fenômeno do subdesenvolvimento (FURTADO [1961], 2013, p. 134).

Desenvolvendo sua teoria através de um método histórico-estrutural, Furtado mostra que o subdesenvolvimento não deve ser compreendido como uma etapa anterior ao desenvolvimento. Ao contrário, o autor entende que o subdesenvolvimento é estrutural, e estaria relacionado com a dualidade da estrutura socioeconômica brasileira, expressa nas formas de produção modernas e arcaicas coexistentes no país.

A “dupla dialética desenvolvimento-subdesenvolvimento” (BRANDÃO, 2013) mostra que ambos podem conviver lado a lado, sendo o subdesenvolvimento a outra face do desenvolvimento. No seu entendimento sobre os problemas do desenvolvimento, Furtado defende que não se pode abstrair os condicionantes extra econômicos da concorrência, tampouco reduzi-los a seus aspectos técnicos.

[...] não acreditamos em ciência econômica pura, isto é, independente de um conjunto de princípios de convivência social preestabelecidos, de julgamentos de valor. Alguns desses princípios podem tender à universalidade, como a norma de que o bem-estar social deve prevalecer sobre o interesse individual. Contudo, no estágio em que nos encontramos de grandes disparidades de graus de desenvolvimento e integração social [...] seria totalmente errôneo postular para o economista uma equivocada idéia [sic] de objetividade, emprestada às ciências físicas (FURTADO, 1962, *apud* SAMPAIO JUNIOR, 1997, p. 198).

A reflexão do autor evidenciava que quando o processo de modernização subordina a industrialização por substituição de importações, o progresso técnico é incorporado de forma irracional, que prioriza

[...] (a) o presente em detrimento do futuro; (b) a demanda e as aspirações das elites privilegiadas, em detrimento das necessidades mais elementares da população; (c) o consumo imitativo em detrimento da criatividade cultural; (d) a incorporação de tecnologias que subutilizam recursos escassos, em detrimento de outras que permitiriam um aproveitamento racional de recursos abundantes da região; e, finalmente, (e) o investimento na capacidade de adaptação da divisão social do trabalho aos requisitos do processo de modernização, em detrimento do fortalecimento da capacidade de inovação tecnológica (SAMPAIO JUNIOR, 1997, p. 231).

Furtado buscava estabelecer critérios que balizassem a incorporação do progresso técnico. No seu entendimento, como as economias periféricas não conseguiam gerar endogenamente o progresso técnico e se limitavam a absorver o patrimônio tecnológico das economias centrais (lembrando que o cerne de sua discussão era a relação entre dependência e construção da nação), seu grau de liberdade estava ligado à manipulação das seguintes variáveis: i) da qualidade de suas "necessidades sociais" – uma mudança dependia de um processo que exige rupturas socioculturais; ii) da escolha entre “introduzir tecnologias de última geração ou difundir técnicas mais antigas”; iii) da forma de participação no sistema capitalista mundial; iv) “dos parâmetros sociais e institucionais que regem a organização do mundo do trabalho” – na sua visão, era necessário alterar tais parâmetros por meio de reformas na estrutura agrária, de mudanças na jornada de trabalho, da regulação dos fluxos demográficos, etc. (SAMPAIO JUNIOR, 1997, p. 198-199).

Furtado defendia que as economias latino-americanas precisavam superar a asfixiante influência dos Estados Unidos por meio da integração do país ao grupo de países não-alinhados (lembrando do contexto bipolar EUA/URSS). Para o autor isso era necessário, uma vez que as teses liberais eram incompatíveis com a industrialização das economias periféricas, e as marxistas propunham uma ruptura radical com o sistema capitalista mundial. A grande questão para o autor era

[...] desenvolver técnicas que permitam alcançar rápidas transformações sociais com os padrões de convivência humana de uma sociedade aberta. Se não lograrmos esse objetivo, a alternativa não será o imobilismo, pois as pressões sociais abrirão caminho, escapando a toda possibilidade de previsão e controle" (FURTADO, 1962 *apud* SAMPAIO JUNIOR, 1997, p. 199).

Mesmo já tendo, em 1965, reconhecido que as elites industriais não se projetaram no plano político para realizar as transformações necessárias, Furtado apostava que a industrialização, uma ideologia industrialista e a formação de uma elite industrial com significativa projeção no campo político, seriam capazes de promover transformações importantes que levariam ao desenvolvimento, sem, com isso, produzir um rompimento sistêmico.

Fazendo um balanço geral do que chama de “primeiro ciclo ideológico desenvolvimentista brasileiro”, Bielschowsky (2011) o define como aquele em que ocorreu “o processo desenvolvimentista brasileiro original”, no qual – divergindo das também posteriores análises de Oliveira (1981), acerca do agravamento das tensões de classe e agravamento de situações de acumulação primitiva e de sobre-trabalho – a industrialização integral teria dado “as condições necessárias para a superação da pobreza, impossível de ser alcançada por meio do mercado” (BIELSCHOWSKY, 2011, p. 16)

O autor argumenta que, neste período, o Estado planejou o processo que definiu a desejada expansão dos setores econômicos e dos instrumentos necessários a essa expansão. Coordenando a execução de políticas econômicas e captando os recursos, o Estado teria feito investimentos diretos como agente produtivo nos setores pouco atrativos à iniciativa privada e nos quais ela se recusava a entrar.

Mais do que expor as contradições entre as análises apresentadas pelos autores, busca-se a complementariedade dos vieses analíticos – uma vez que se tem a preocupação da compreensão mais ampla possível dos caminhos percorridos pelo desenvolvimento brasileiro. As raízes e os desdobramentos da crise dos anos 1963/65, que simultaneamente assume o caráter de ruptura e de continuidade, não podem ser entendidos no plano estritamente econômico, pois não se tratou do simples fim de um ciclo de expansão.

Apesar de Sampaio Junior ter apontado algumas complementariedades no pensamento de Florestan e de Furtado, cabe apontar que eles divergem em um ponto importante: enquanto a abordagem de Furtado está todo o tempo em busca de um caminho não revolucionário para um desenvolvimento, que será simultaneamente capitalista e justo, a perspectiva de Fernandes aponta para a necessidade incontornável de uma ruptura sistêmica. Leia-se: revolução.

### **3. Correntes teóricas sobre o desenvolvimento no segundo ciclo desenvolvimentista**

Como já foi visto, até meados de 1960, o nacional-desenvolvimentismo foi considerado o pensamento hegemônico do primeiro ciclo desenvolvimentista, e o seu modelo de desenvolvimento não alcançou os resultados esperados no que diz respeito à autonomia nacional e à modernização dos setores econômicos e sociais mais atrasados da região. Com o golpe militar de 1964, os adeptos de vertentes mais conservadoras e de teorias liberais (Roberto Campos, Otávio Gouveia de Bulhões, Mário Henrique Simonsen, Antônio Delfim Netto e João Paulo Reis Velloso) assumiram cargos de comando do Estado, quando projetos de estabilização e crescimento econômico ganharam o espaço público.

Neste contexto, instaurou-se um modelo de desenvolvimento assentado na expansão empresarial do Estado, na projeção nacional dos conglomerados econômicos de obras públicas e no aprofundamento da industrialização substitutiva de importações, etc.

Como apontam Malta et al. (2011) e Bielschowsky e Mussi (2005), o período que se estende até o final da década de 1980 fez parte do ciclo ideológico desenvolvimentista, uma vez que, apesar da inflexão política de 1964, as correntes de pensamento ainda se justificavam pelo projeto desenvolvimentista, com o planejamento e o apoio do Estado para a superação do subdesenvolvimento se dando através da industrialização. O que pautou as políticas neste contexto político e econômico foi um ideário de desenvolvimento pela complementação do parque industrial nacional e de busca por altas taxas de crescimento econômico. O custo foi a ampliação das desigualdades sociais, uma vez que houve o amordaçamento das formas de organização dos trabalhadores, o aviltamento da política salarial e a precarização das condições de vida das massas populares.

Neste contexto, também surgiram correntes críticas ao modelo de desenvolvimento capitalista monopolista de Estado que vinha sendo implementado no país. Tiveram destaque autores ligados à Teoria da Dependência (Theotônio dos Santos, Ruy M. Marini, Cardoso, Faletto, Furtado), e as teorias e pensadores que participavam do CEBRAP (1969), além de autores que fundaram a Escola de Campinas e o Instituto de Economia Industrial da UFRJ (CASTRO, [1967] 1969a; LESSA, [1978] 1988; TAVARES, 1974 e 1988; TOLIPAN e TINELLI, 1975) (MALTA, et al. 2011, p. 46).

Ao fazer um balanço da teoria da dependência, Theotônio Dos Santos (1997, p. 9-11) aponta que ela buscava “compreender a limitação de um desenvolvimento iniciado num período histórico em que a economia mundial estava já constituída sob a hegemonia de enormes grupos econômicos e poderosas forças imperialistas”. No contexto antecedente à teoria da dependência, havia a crítica, segundo o autor, ao “euro-centrismo implícito na teoria do desenvolvimento”, incluídas as “críticas nacionalistas ao imperialismo euro-norte-americano” e à “economia neoclássica de Raúl Prebisch e da CEPAL”, além do debate sobre subdesenvolvimento.

Isto posto, Dos Santos distingue algumas correntes da escola da dependência, quais sejam:

- A corrente fora das tradições marxista ortodoxa ou neomarxista de André Gunder Frank;
- A corrente dos pensadores ligados à CEPAL, que realizam uma “crítica ou autocrítica estruturalista” ao perceberem “os limites de um projeto de desenvolvimento nacional autônomo”. Os “trabalhos maduros de Celso Furtado e

inclusive a obra final de Raúl Prebisch”<sup>7</sup> enquadram-se nesta corrente; por vezes, Fernando Henrique Cardoso enquadra-se nesta corrente, e em outras também se identifica com a corrente seguinte;

- “A corrente neomarxista”, baseada nos trabalhos de Theotônio Dos Santos, Ruy Mauro Marini, Vânia Bambirra e demais pesquisadores vinculados ao Centro de Estudos Socioeconômicos da Universidade do Chile (CESO). Nas palavras de Marini (1973), aqui a dependência é entendida como

[...] uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência. A consequência da dependência não pode ser, portanto, nada mais do que maior dependência, e sua superação supõe necessariamente a supressão das relações de produção nela envolvidas (MARINI [1973] 2000, p. 109).

- A corrente que se autointitula, segundo Theotônio Dos Santos (1997), “marxista ortodoxa”.<sup>8</sup> Esse seria o caso de Cardoso e Faletto, que aceitam “o papel positivo do desenvolvimento capitalista” e entendem a “impossibilidade ou não necessidade do socialismo para alcançar o desenvolvimento” (p. 18). Fernando Henrique Cardoso, desde 1974, teria aceitado “a irreversibilidade do desenvolvimento dependente e a possibilidade de compatibilizá-lo com a democracia representativa” (p. 18). Portanto, na interpretação de Dos Santos, “o capital internacional e sua política monopolista, captadora e expropriadora dos recursos gerados nos nossos países” não eram problema para o autor e futuro presidente do Brasil. Os inimigos do desenvolvimento idealizado por Cardoso eram

[...] o corporativismo e uma burguesia burocrática e conservadora que, entre outras coisas, limitou a capacidade de negociação internacional do país dentro do novo patamar de dependência gerado pelo avanço tecnológico e pela nova divisão internacional do trabalho que se esboçou nos anos 70, como resultado da realocação da indústria mundial (DOS SANTOS, 1997, p. 18).

Fernando Henrique Cardoso foi um grande articulador tanto no CEBRAP (que num contexto de repressão da ditadura conseguiu promover grandes debates teóricos)<sup>9</sup> quanto no processo de democratização – quando foi alcançando proeminência política até assumir, em 1994, o Ministério da Fazenda do governo Itamar Franco e, em 1995, a presidência do Brasil.

No CEBRAP, em 1972, este autor apresentou um trabalho intitulado *Notas sobre o estado atual dos estudos sobre dependência*, no qual além de se manifestar abertamente

---

<sup>7</sup> O seu livro *O Capitalismo Periférico*.

<sup>8</sup> Dos Santos enfatiza que “Uma leitura séria de Marx jamais autorizaria este tipo de interpretação do marxismo” (1997, p. 28).

<sup>9</sup> Ver Rindeti e Mendes (2012).

crítico ao nacionalismo desenvolvimentista defendido por um período pelo ISEB, Cardoso reitera seu entendimento de que

**[...] o novo caráter da dependência (depois da internacionalização do mercado interno e da nova divisão internacional do trabalho que franqueia à industrialização as novas economias periféricas) não colide com o desenvolvimento econômico das economias dependentes.** Por certo, quando se pensa que o desenvolvimento capitalista supõe redistribuição de renda, homogeneidade regional, harmonia e equilíbrio entre vários ramos produtivos, a ideia (sic) de que está ocorrendo um processo real de desenvolvimento econômico na periferia dependente (ou melhor, nos países da periferia que se industrializam, pois não é possível generalizar o fenômeno) parece absurda. Mas não é este o entendimento marxista sobre o que seja desenvolvimento (ou acumulação). Esta é contraditória, espoliativa e geradora de desigualdades. Nestes termos, não vejo como recusar o fato de que a economia brasileira ou mexicana estejam desenvolvendo-se capitalisticamente. Nem alegue que existe apenas um processo de “crescimento”, sem alterações estruturais. A composição das forças produtivas, a alocação dos fatores de produção, a distribuição da mão de obra, as relações de classe, estão modificando no sentido de responder mais adequadamente a uma estrutura capitalista de produção. **Assim, me parece que existe simultaneamente um processo de desenvolvimento e de dependência capitalista.** [...] os beneficiários desse “desenvolvimento dependente”, além do mais, são distintos daqueles que a teoria do “desenvolvimento do sub-desenvolvimento” supõe. **Passaram a ser as empresas estatais, as corporações multinacionais e as empresas locais associadas a ambos. Estes agentes sociais constituem aquilo que chamei noutras oportunidades de “tripé do desenvolvimento dependente-associado”** (CARDOSO, 1972, p. 57 – grifo nosso).

Ou seja: na sua visão, a essa época, o desenvolvimento/acumulação capitalista são processos contraditórios, espoliativos e geradores de desigualdades.

Ainda neste texto, Cardoso reconhece a “validade histórica” da teoria da dependência de Marini, apesar da crítica a ele no que diz respeito ao conceito de superexploração. Já no texto *Desventuras da Dialética da Dependência*, publicado em 1979 também no CEBRAP, e escrito em parceria com José Serra, os autores atacam frontalmente a teoria de Marini, sobretudo no que diz respeito à noção de superexploração e subimperialismo. Em 1980, no livro *As ideias e seu lugar*, Cardoso argumenta que, grosso modo, podem ser distinguidas duas formas de conceber o processo de desenvolvimento capitalista

[...] existem os que creem que o “capitalismo dependente” baseia-se na superexploração do trabalho, é incapaz de ampliar o mercado interno, gera incessantemente desemprego e marginalidade e apresenta tendências à estagnação e a uma espécie de constante reprodução do subdesenvolvimento (como Frank, Marini e, até certo ponto, dos Santos); existem os que pensam que, pelo menos em alguns países da periferia, **a penetração do capital industrial-financeiro** acelera a produção de mais-valia relativa, intensifica as forças produtivas e, se gera desemprego **nas fases de contração econômica, absorve mão-de-obra [sic] nos ciclos expansivos, produzindo, neste aspecto, um efeito similar ao do capitalismo nas economias avançadas, onde coexistem desemprego e**

**absorção, riqueza e miséria. Pessoalmente, acho que a segunda explicação é mais consistente**, embora o tipo de “desenvolvimento dependente-associado” não seja generalizável para toda a periferia (CARDOSO, 1980, p. 105 *apud* TEIXEIRA e PINTO, 2012, p. 914 – grifo nosso).

Verifica-se que, entre 1972 e 1980, Cardoso flexibilizou seu entendimento sobre os resultados do desenvolvimento capitalista, podendo o desenvolvimento (capitalista) dependente-associado ter efeitos positivos, efeitos e nos quais o futuro presidente viria a apostar. A discussão entre Ruy Mauro Marini e Fernando Henrique Cardoso sob o predomínio da mais-valia absoluta, no primeiro caso, e da mais-valia relativa, no segundo, é a base da disputa teórica e das divergências de ações propostas pelos dois autores.<sup>10</sup>

Outro autor que merece destaque pela contribuição que deu e influência que exerceu ao debate sobre desenvolvimento do período foi Furtado. Em 1974, no texto *O mito do desenvolvimento econômico*, o autor chega à conclusão de que o mundo físico não suportaria a depredação resultante da generalização do estilo de vida criado e incentivado pelo capitalismo industrial. A “ideia de que os povos pobres podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais povos ricos – é simplesmente irrealizável”. Tais benesses serão sempre “o privilégio de uma minoria”, pois “as economias da periferia nunca serão desenvolvidas no sentido de similares às economias que formam o atual centro do sistema capitalista” (FURTADO, [1974] 2014, p. 166).

O autor ainda aponta que

[...] essa ideia tem sido de grande utilidade para mobilizar os povos da periferia e levá-los a aceitar enormes sacrifícios para legitimar a destruição de formas de culturas arcaicas, para explicar e fazer compreender a necessidade de destruir o meio físico, para justificar formas de dependência que reforçam o caráter predatório do sistema produtivo (FURTADO [1974] 2014, p. 166).

Assim, o autor argumenta que o mito do desenvolvimento econômico seria um dos pilares da doutrina que serve à dominação dos povos dos países periféricos, pois ele tem desviado “as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abre ao homem o avanço da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos como são os investimentos, as exportações e o crescimento” (FURTADO [1974] 2014, p. 166).

#### **4. Considerações finais**

---

<sup>10</sup> Ver: Marini (1973) sobre a dialética da dependência.

No primeiro ciclo desenvolvimentista, preponderava o ideário desenvolvimentista, que apostava na transformação da sociedade brasileira via um projeto econômico voltado à industrialização integral. Visava-se a superação da pobreza e do subdesenvolvimento, que seria alcançado por meio do planejamento estatal, através do qual foram definidos as expansões setoriais e os instrumentos de promoção dessa expansão.

O resultado prático espacial do ideário de desenvolvimento levado à cabo pela industrialização estatalmente induzida foi a consolidação de uma diferenciação territorial e estrutural-qualitativa sem precedentes, com as novas atividades produtivas da indústria – sobretudo de bens de capital, de bens de consumo duráveis e de bens intermediários indo se instalar no Sudeste – concentradas em São Paulo. Isso ocasionou uma divisão regional da produção que atingiu todas as regiões, exceto no Norte, que se manteve relativamente imune em função da parca integração em termos de malhas de transporte. Além disso, este foi um período em que foram agravadas as tensões de classe e as situações de acumulação primitiva e de sobre-trabalho. Como mostra a história, ao final deste primeiro ciclo, o país não logrou implementar reformas estruturais. Não foram promovidas transformações nos ambientes político, econômico e social que conduzissem o país a uma rota de diminuição das desigualdades sociais e dos desequilíbrios regionais. Sob o modelo econômico-cultural vigente no subdesenvolvimento, o processo de substituição de importações não levou a uma maior autonomia das economias subdesenvolvidas, mas sim à dependência sob esferas produtivas que avançavam (de bens de consumo para bens duráveis e destes para bens de produção) e que mantinham o controle tecnológico nos países centrais. É preciso considerar que esta variável externa condicionou a dualidade da economia nacional, que foi explicitada sob a questão regional.

Em meados da década de 1960, após o golpe militar de 1964 teve início um novo ciclo do período desenvolvimentista, com viés mais liberalizante e amalgamado a um forte intervencionismo estatal. No período compreendido entre 1964 e 1967 foram levadas a cabo reformas econômico-institucionais (reforma fiscal/tributária de cunho eminentemente regressivo, estruturação do sistema financeiro para fins produtivos quando da criação do Banco Central, do Conselho Monetário Nacional, etc., fim da estabilidade no emprego/criação do FGTS, a reforma administrativa por meio do Decreto-Lei Nº 200, de 1967). Com Delfim Neto no Ministério da Fazenda (além de presidente do CMN), a partir de 1967 a 1973, a política econômica adquiriu um caráter mais heterodoxo e expansivo. A partir de então, configurou-se um processo de expansão empresarial do aparato estatal e o “milagre econômico”, entre outras questões. Assim, a política econômica dos militares pode ser interpretada somente como “liberalizante”.

Seja como for, o desenvolvimentismo deste segundo ciclo não logrou melhorar as condições de vida da classe trabalhadora. Ao contrário, houve significativos retrocessos, como a

queda do salário real, o aumento da concentração de renda e a piora da qualidade de vida nos grandes centros urbanos. Em suma: o paradigma excludente legado pelo autoritarismo privilegiou as elites econômicas – incrustadas no aparelho de Estado – e concentrou a renda da classe média para cima.

O BNDES nasceu vinculado principalmente à corrente desenvolvimentista do setor privado de viés não nacionalista – característica da CMBEU. Esta comissão tinha como objetivo criar condições favoráveis ao desenvolvimento e aos investimentos privados nacionais ou estrangeiros, e fomentar oportunidades para o empresariado, sem, necessariamente, elaborar um amplo plano de desenvolvimento ou uma política de industrialização.

Diante da influência de uma corrente mais nacionalista dentro do Banco e do próprio governo federal que contrariava o programa formulado pela CMBEU, a instituição viu-se progressivamente esvaziada de recursos, uma vez que os aportes internacionais foram progressivamente diminuindo entre 1952 e 1958. Diante deste quadro de adversidades e de um crescente viés estruturalista nacional-desenvolvimentista (reforçado principalmente pelo acordo de cooperação CEPAL-BNDE, sob responsabilidade de Celso Furtado), o BNDES foi se constituindo como um importante *think tank*, exercendo significativa influência na formulação e execução de políticas públicas de desenvolvimento.

Em sua primeira fase, os recursos do BNDE foram destinados significativamente à infraestrutura nacional (principalmente transporte e energia). Com o Plano de Metas (1956-1961) elaborado sob forte influência do banco, deu-se início a um período de industrialização pesada no Sudeste. Desde este período o BNDE já destinava a maior parte dos recursos para esta a região – o que foi levemente minimizado no ano de 1963, as orientações do plano trienal elaborado por Celso Furtado.

Neste primeiro ciclo desenvolvimentista preponderava o ideário desenvolvimentista que apostava em na transformação na sociedade brasileira via um projeto econômico voltado à industrialização integral. A superação da pobreza e do subdesenvolvimento que seria alcançado por meio do planejamento estatal, através do qual foram definidos as expansões setoriais e os instrumentos de promoção dessa expansão.

O BNDES teve um forte papel idealizador, formulador e executor ao longo deste período, promovendo investimentos em setores considerados estratégicos, e apoiando sobretudo a atuação do setor público – que foi o principal destino dos recursos do banco até o ano de 1967. Esta participação do setor público nos desembolsos do banco

começou a perder espaço para o setor privado a partir do ano de 1964 – mesmo ano apontado como início de um novo ciclo do período desenvolvimentista, com viés mais liberalizante. Neste cenário, o banco foi inclusive apontado como uma espécie de demiurgo do empresariado nacional por Martins (1985).

Entre os anos 1980 e 1990, o Brasil passou por profundas mudanças na agenda pública nacional – sobretudo no que diz respeito às orientações políticas e econômicas. Na primeira metade da década de 1980, durante um processo de planejamento estratégico do BNDES, houve uma iniciativa de reforçar o *esprit de corps* (Martins, 1985) da instituição – uma estratégia nada trivial para manter a instituição sólida e forte num contexto de instabilidade política e econômica no Brasil. Apesar de as estratégias com supremacia dentro da instituição apontarem no sentido de o banco abrir mão de seu posto de planejador a longo prazo de um projeto de desenvolvimento, isso não implica que o banco tenha aberto mão de seu caráter de *think tank*. Ao contrário, a instituição (e, sobretudo, a Área de Planejamento) foi um importante foro de reflexão e exerceu significativa influência sobre o campo econômico nacional.

Assim, na segunda metade da década de 1980, houve uma significativa reorientação institucional, uma guinada de um banco que buscava se fortalecer enquanto instituição para promover o desenvolvimento, para um banco com orientação mercadológica com planejamento a curto prazo, voltado a promover os clientes que tivessem condições de se integrar e competir no mercado internacional.

## Referências

BIELCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. Padrões de desenvolvimento na economia brasileira: a era desenvolvimentista (1950-1980) e depois. In: Bielschowsky, R. (Org.). **Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008): América Latina, Ásia e Rússia**. 1ª ed. Brasília: CGEE, 2013, v. 1, p. 137-210.

BRANDÃO, C. A. Essencial Celso Furtado - Prefácio. In: D'AGUIAR, R. (Org.). **Essencial Celso Furtado**. 1ª ed. São Paulo: Penguin Classics/Companhia das Letras, 2013, v. 1, p. 19-31.

CARDOSO, F. H. **Empresário Industrial e desenvolvimento econômico no Brasil**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1964.

\_\_\_\_\_. Notas sobre o estado atual dos estudos sobre dependência. **Cadernos Cebrap**, n. 11, 1975, p. 23-47.

CARDOSO, M. L. Florestan Fernandes: a criação de uma problemática. **Revista Estudos Avançados**. IEA/USP. São Paulo, n. 26, 1996.

CASTRO, M. H. M.; BIELSCHOWSKY, R.; BENJAMIN, C. Notas sobre pensamento de Ignácio Rangel no centenário de seu nascimento. **Revista de Economia Política**, v. 34, 2014, p. 527-543.

COUTINHO, C. N. **Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

DOS SANTOS, T. **A teoria da dependência: um balanço histórico e teórico**. Texto para Discussão, USP. 1997. Disponível em: [http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/283339/mod\\_resource/content/1/ateoriadadependencia.pdf](http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/283339/mod_resource/content/1/ateoriadadependencia.pdf). Acesso em: 14/11/2015.

DRAIBE, S. M. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil (1930-1960)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

FIORI, J. L. C. **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis: Vozes, 2001a. (III. Leituras do Brasil – *Para um diagnóstico da modernização brasileira*, p. 269-289).

\_\_\_\_\_. Do sonho de El Dourado ao mito neoliberal. **Carta Maior**, novembro. 2001b.

\_\_\_\_\_. **O voo da coruja: para reler o desenvolvimento brasileiro**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo: a Construção do Conceito. In: DATHEIN, R. (Org.). **Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas, as políticas**. 1ª ed. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

FONSECA, P. C. D.; MONTEIRO, S. M. M. Credibilidade e populismo no Brasil: a política econômica dos governos Vargas e Goulart. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, vol. 59, n. 2, abril/junho, 2005

FURTADO, C. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste (GTDN) [1959]. In: **O Nordeste e a saga da Sudene**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009, p. 83-164.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento e subdesenvolvimento [1961]. In: D'AGUIAR, R. (Org.). **Essencial Celso Furtado**. 1ª ed. São Paulo: Penguin Classics/Companhia das Letras, 2013.

\_\_\_\_\_. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014 [1974].

IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 1991.

MALTA, M. M.; CASTELO BRANCO, R.; ROCHA, M. A.; BORJA, B.; BIELSCHOWSKY, P. A história do pensamento econômico brasileiro entre 1964 e 1989: um método para discussão. In: MALTA, M. (Org.). **Ecos do Desenvolvimento: uma história do**

**pensamento econômico brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA / Centro Celso Furtado, 2011, p. 23-52.

MARINGONI, G. Simonsen versus Gudin, a controvérsia pioneira do desenvolvimento. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, p. 72-78, 2012.

NERY, T. **A economia do desenvolvimento na América Latina: o pensamento da CEPAL nos anos 1950 e 1990**. (Dissertação Mestrado em Relações Internacionais). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, PUC-Rio, 2004.

PEREIRA, J. M. Uma breve história do desenvolvimentismo no Brasil. **Cadernos do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p. 121-141.

RIDENTI, M. S.; MENDES, F. S. Do dualismo ao ornitorrinco: entrevista com Francisco de Oliveira. **Cadernos CRH**, vol. 25, n. 66, p. 601-622, 2012.

SAMPAIO JUNIOR, P. A. **Entre a nação e a barbárie: os dilemas do capitalismo dependente em Caio Prado, Florestan Fernandes e Celso Furtado**. (Tese de doutorado em Economia). Universidade Estadual de Campinas, 1997.

TAVARES, M. C. O Processo de Substituição de Importações como Modelo de Desenvolvimento na América Latina/O Caso do Brasil [1977]. In: CORRÊA, V. P.; SIMIONI, M. C. (Org.). **Maria da Conceição Tavares: desenvolvimento e igualdade**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011.

TEIXEIRA, R. A.; PINTO, E. C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, v. 21, 2012, p. 909-941.