

Apresentação

Dossiê Desenvolvimento e Pensamento Social Brasileiro

MovimentAção: Vol. 5, No. 8 (2018)

DESENVOLVIMENTO NO PENSAMENTO SOCIAL BRASILEIRO: PREÂMBULO ENTRE O DESENVOLVIMENTISMO E NOVO-DESENVOLVIMENTO

Rafael Gonçalves Gumiero¹

A inquietação que motivou a temática, Dossiê Desenvolvimento no Pensamento Social Brasileiro, para o presente número da Revista MovimentAção, surgiu de duas questões emergenciais dentro da agenda de pesquisa do Brasil.

A primeira questão é retomar uma agenda de pesquisas sobre os movimentos analíticos sobre o subdesenvolvimento e as alternativas para a sua superação por intermédio dos intérpretes do pensamento econômico, político e social brasileiro. As interpretações geradas pelo pensamento brasileiro possui diferentes ideários e partiram de linhas teóricas adversas, e apesar de diferentes denominações do problema de desenvolvimento no Brasil, ora apresentada como atraso cultural, atraso econômico ou subdesenvolvimento, houve a formação de uma agenda de pesquisa e de operacionalização de alternativas para correção desta problemática, que se concretiza com a fundação do Estado moderno na primeira gestão Vargas, em 1930, como projeto de Nação.

A segunda questão é mais recente e é tão problemática quanto a primeira, a retomada da agenda do novo desenvolvimentista nos governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, que reposicionaram o Estado como agente principal para o desenvolvimento do Brasil. Essa estratégia de desenvolvimento foi organizada pela conjugação desse protagonismo estatal com os esforços de superação das desigualdades sociais. O termo novo

¹ Professor Adjunto do Instituto de Estudos em Desenvolvimento Agrário e Regional - IEDAR da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará – UNIFESSPA. Doutor em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar.

desenvolvimentismo passou a circular e ser objeto de análise de um grande grupo de estudiosos(as) no Brasil no início dos anos 2000, interrogando até que medida o Estado assumiu com centralidade o protagonismo na formulação de políticas de desenvolvimento na sociedade brasileira? E, em que medida essa orientação do Estado retomou as balizas do desenvolvimentismo dos anos 1930 a 1980?

Por conta disso, essa agenda é urgente e deve ser priorizada como central na análise do tema do desenvolvimento para o campo científico das ciências sociais, com o objetivo de compreender quais são as possibilidades de avançarmos na redução das assimetrias sociais.

A formação da problemática do subdesenvolvimento nessa agenda de pesquisa surgiu pela conscientização das desigualdades econômicas entre os países centrais capitalistas e os periféricos, evidenciado principalmente a partir dos anos 1930 na América Latina. Os países latino-americanos ingressaram tardiamente no capitalismo e a sua formação econômica e política posicionaram os de forma subalterna na divisão internacional do trabalho, devido a vulnerabilidade dos ciclos econômicos dos produtos primário-exportadores nesses países, como bem interpretou Celso Furtado, em sua obra *Formação Econômica do Brasil*, de 1959.

A vulnerabilidade dos países da América Latina às crises econômicas mundiais e a demanda por produtos primários condicionou uma pauta produtiva pouco diversificada e com baixo valor agregado, o que condicionou uma condição de fragilidade econômica no mercado interno e no comércio internacional. A escola de pensamento econômica hegemônica ortodoxa não dispôs de ferramentas analíticas suficientes para interpretar o atraso econômico, o que exigiu a formulação de um ideário de medidas anticíclicas e mais do que isso, a formulação de uma agenda de políticas de desenvolvimento tutelado pelo Estado moderno, condizente à proposta de superação do subdesenvolvimento, a partir dos anos 1930 no Brasil.

Essa agenda antecipou a guinada dos Estados balizados pelo planejamento e o *welfare state* do pós Segunda Guerra Mundial e mobilizou o interesse de um grupo de intelectuais sobre as interpretações do subdesenvolvimento.

A produção bibliográfica sobre o subdesenvolvimento empoderou o debate acadêmico e concedeu subsídios para a formulação do planejamento do Estado para produção de políticas de desenvolvimento na periferia.

O núcleo teórico foi constituído por autores pioneiros nos anos 1930 e 1940 como Mihail Manoilescu, Rosenstein-Rodan, Perroux e Gerschenkron. Nos anos 1950, a teoria original da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), conduzida pela sua primeira geração de autores como Raúl Prebisch e Celso Furtado, e os autores do centro capitalista Walt Rostow, Ragnar Nurkse, Myrdal e Hirschman provocaram rupturas com a

teoria ortodoxa ao formular diagnósticos traduzidos em formas de interpretações do subdesenvolvimento.

No Brasil, o tema do subdesenvolvimento marcou a transição do tema colônia nação, para a utilização da interpretação histórica e econômica em relação ao tema do desenvolvimento. A interpretação ensaísta concedeu espaço na agenda de pesquisas para a interpretação econômica e que teve como gênese teórica Roberto Simonsen e Caio Prado Junior.

Simonsen (1930) foi um dos pioneiros que defendeu a industrialização, o que posicionou como central no debate a atuação do Estado na economia, por meio de políticas e programas de industrialização, e como alternativa a concepção de subcapitalismo, ou seja, como condição de superação da pobreza.

A partir dos anos 30 teríamos então um grupo de pensadores que utilizam para a análise o viés sociológico ou antropológico; um outro grupo cuja análise recorre à abordagem institucional; e um grupo que privilegia o método da análise econômica. Nota-se aqui uma curiosa coincidência - essas abordagens expressam os três grandes problemas do pensamento social brasileiro do período: a formação de uma identidade nacional (social, cultural e histórica), a transformação econômica e a reforma do Estado [...] Esse vínculo cria um território comum que vai permitir, preservadas as divergências, um diálogo constante, mas muitas vezes invisível, entre os vários autores de cada corrente (CEPÉDA, 1998, p. 43).

O tema do desenvolvimento foi tratado em forma de diálogo pelos intelectuais, compreendido como recepção e ressignificação de ideias vindas do centro para a periferia, de acordo com as condicionantes e estruturas econômicas e sociais dos países. Os autores Bielschowsky, Mantega e Malta buscam apresentar de forma analítica as diferentes correntes do pensamento que pavimentou a construção ideológica do desenvolvimentismo.

O ideário do desenvolvimentismo econômico brasileiro esteve enviesado pelo processo de substituição de importações da estrutura industrial moderna, para ser implantada no Brasil, de forma similar as das economias capitalistas maduras. Bielschowsky (2004) aponta a concepção de ideologia desenvolvimentista tratado por diferentes matrizes do pensamento econômico brasileiro: a corrente neoliberal, os desenvolvimentistas (em suas três correntes: nacionalista, setor privado, setor público), a corrente socialista e o pensamento independente de Ignácio Rangel.

Cada corrente do pensamento econômico brasileiro possui um projeto de desenvolvimento para o Brasil, com maior ou menor grau de intervenção do aparelho estatal, mas compactuaram que o Estado é o ator decisivo nesse processo. Para a corrente socialista a superação do subdesenvolvimento seria por meio da revolução socialista. Os neoliberais

consideraram que o equilíbrio monetário e equilíbrio financeiro seriam suficientes para garantir a eficiência econômica (de mercado), equilíbrios que levariam o país ao desenvolvimento e apenas nesse sentido aceitavam a intervenção estatal (MALTA; CASTELO; ROCHA; BORJA; BIELSCHOWSKY, 2011).

A economia política brasileira foi compreendida por Mantega como o viés não ortodoxo. Nos anos 1960, esse movimento teórico foi ressignificado a partir de três importantes modelos de pensamento para o desenvolvimento brasileiro: a) Modelo de Substituição de Importações, vinculados a autores como Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares e Ignácio Rangel e a reflexão sobre a influência da Cepal que destacaria os aspectos técnicos da questão do desenvolvimento; b) o modelo democrático burguês inspiraram o PCB e o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb) por meio de Werneck Sodré e Passos Guimarães que tinha o foco para as questões políticas; c) o modelo de sub-desenvolvimento capitalista de Gunder Frank, Mauro Marini e Theotônio dos Santos, que surgiram com uma crítica aos dois modelos anteriores, tendo como referência as teses de Trotsky sobre a revolução permanente. Do lado oposto, Mantega apresentou os autores da matriz liberal e neoclássica, que sugeriram a não intervenção do Estado numa economia subdesenvolvimento como a brasileira e se aglutinou nas figuras de Eugenio Gudín, Roberto Campos e Mário Henrique Simonsen. (MALTA; CASTELO; ROCHA; BORJA; BIELSCHOWSKY, 2011).

De forma gradativa ao longo de período de 1930 a 1984, o Estado desenvolvimentista brasileiro posicionou a *intelligentsia* dentro do governo, para produzir políticas e planos de desenvolvimento para a industrialização brasileira, de modo que fosse conduzida a ação estatal como forma de superação do subdesenvolvimento do Brasil.

A ideologia desenvolvimentista formulou mais que um projeto de industrialização, teve como núcleo central a formação da base jurídica institucional para o funcionamento e integração do mercado do trabalho em conjunto com a elaboração códigos, regulamentação serviços que promoveram atualização da legislação. A efetivação da autoridade pública central sobre os recursos considerados estratégicos ou essenciais constituiu um dos mecanismos típicos de formação do Estados Nacional (DRAIBE, 2004).

O Estado desenvolvimentista implementou uma modernização administrativa e aperfeiçoou a burocracia, por intermédio da criação em 1936, Conselho Federal do Serviço Público Civil, em 1938 é sucedido pelo *Departamento Administrativo do Serviço Público, Dasp*. No campo da política econômica foram criados pelo maquinismo estatal o Banco do Brasil, em 1930, a Superintendência da Moeda e do Crédito – Sumoc, em 1945 (DRAIBE, 2004).

Em 1930 em resposta a crise setoriais exportação foram criadas a política cafeeira sediada pela Departamento Nacional do Café (1933), Instituto Nacional Açúcar e Álcool (1933), Instituto Nacional do Mate (1938), Departamento Nacional Produção Mineral (1934) e Conselho Nacional Petróleo (1938), responsável por articular a política setorial. As comissões de financiamento da produção (1943) e do Investimento (1944) organizaram uma estrutura institucional centralizadoras, capazes de implantar políticas de âmbito nacional e estruturou órgãos para elaborar políticas de regulação e fomento da produção (DRAIBE, 2004).

As principais experiências de planejamento de 1930 até 1984, foram: a Missão Cooke, em 1942; o Plano SALTE, no governo Dutra (1946-51); as Comissões Mistas Brasil-Estados Unidos (CMBEU) e BNDE-CEPAL, a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica para Amazônia (SPVEA) no período que abrange o segundo governo Vargas (1951-56); o Plano de Metas, aplicada no governo Juscelino Kubstischek (1955-60) e a experiência de desenvolvimento regional Superintendência de Desenvolvimento para o Nordeste (SUDENE) (1959); o Plano Trienal (1962) elaborado no governo João Goulart; o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), de 1972 a 1974, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), de 1975 a 1979, e o III Plano Nacional de Desenvolvimento, de 1980 a 1985, nos governos militares.

Nessa linha de raciocínio, o desenvolvimentismo para Fonseca (2015) é a política econômica formulada por governos (nacionais ou subnacionais) e implementada com objetivos fins, que sejam do crescimento econômico e da produtividade, com forte orientação do setor industrial, para transformar a sociedade para resolução de seus problemas econômicos e sociais.

Para o referido teórico o núcleo comum que permite teorizar o desenvolvimentismo como um conceito é formado pela intenção definida pelo governo em formular um Projeto nacional, pelo intervencionismo e pela industrialização (FONSECA, 2015).

O final do período desenvolvimentista nos anos 1980 impôs um cenário de políticas de austeridade fiscal e ausência de políticas de desenvolvimento do Estado, o que cedeu espaço para mercantilização do espaço, regulado pela expansão do capital estrangeiro de forma feroz nos anos 1990, na busca de recursos naturais para subsidiar os seus circuitos produtivos, escamoteou o planejamento como método para superação das assimetrias econômicas e sociais do Brasil.

Somente em 2003, houve pretensões do governo Luís Inácio Lula da Silva de retomar o Estado na condução de políticas sociais e programas de crescimento econômico para superar

o quadro de vulnerabilidades sociais e econômicas do Brasil. A formação de um novo quadro de teóricos que buscaram compreender esse momento do Brasil convergiu na interpretação de um novo discurso do desenvolvimentismo que potencializou o crescimento econômico via expansão do mercado interno, financiamento de infraestrutura e indústrias, e capacitação de centros de inovações tecnológicas, aliado à promoção de políticas sociais para a população em vulnerabilidade social, com a intenção de auxiliá-las a ter os direitos provenientes do bem-estar social e capacitá-las pela via da educação, como gerador de potencialidades.

O novo desenvolvimentismo foi discutido como uma nova plataforma de políticas econômicas e sociais que combinassem a forte retomada do Estado como formulador de políticas de desenvolvimento para o Brasil. Segundo Bastos (2012) a gestão dos governos Lula (2003-2010) e primeira gestão Dilma (2010-2014) foi composta por um ideário desenvolvimentista distributivo do setor público, o qual defende em suas políticas a ênfase ao mercado interno e aposta na orientação estatal para a distribuição de renda e promoção de investimentos. Este grupo assumiu a herança do nacional-desenvolvimentismo em sua formação acadêmica como economista e é representado principalmente por esses profissionais em cargos públicos, como Guido Mantega, Luciano Coutinho e Dilma Rousseff.

Combinada com a herança nacional desenvolvimentista que orientou as ações desse grupo, houve a permanência de instituições governamentais da era desenvolvimentista que preservaram as premissas na época do seu surgimento, como o Instituto de Pesquisa Aplicada (Ipea), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e as secretarias estaduais de planejamento (BIELSCHOWSKY, 2012).

Para Bielschowsky (2012) houve políticas, programas e projetos que sinalizaram a intenção de formulação de um projeto ancorado no papel do Estado na promoção do desenvolvimento, combinado com variáveis que possibilitaram combater as desigualdades sociais e econômicas, como o estímulo pelo crescimento com redistribuição de renda via consumo de massa (aumento do salário mínimo, Programa Bolsa Família, programas sociais setoriais Benefício de Prestação Continuada), investimentos em infraestrutura como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), programas em inovações como o Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), o Plano Brasil Maior.

Cepêda (2012) aponta que o novo desenvolvimentismo possui um enfoque no empoderamento da população propagada de forma mais incisiva pelo Plano de Desenvolvimento da Educação de 2007, orientado pelo Plano Plurianual de 2008 a 2011, que priorizou em sua agenda de políticas públicas a expansão do ensino superior pelo

Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (ReUni) e as novas instituições técnicas superiores, financiamento de mensalidades para alunos de baixa renda no sistema privado (ProUni) e adesão às novas modalidades de acesso ao ensino superior (Enem, Sisu e Reserva de Vagas), exerceram a função de redistribuição e capacitação social (*empowerment*, conforme conceitua Amartya Sen).

Aloiso Mercadante em sua tese de doutorado, *As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula (2003-2010)* defendida no Instituto Econômico da Universidade Estadual de Campinas, em 2012, apresentou o novo desenvolvimentismo como uma proposta centralizada no social, como ponto central no consumo de massas como um foco endógeno produtivo que capacitaria o Brasil implementar três eixos para o desenvolvimento: social, popular e o democrático. A política foi trabalhada pelo viés de sustentabilidade, regionalização do desenvolvimento e política de inclusão social, para o combate da pobreza e do desemprego.

As discussões sobre o novo desenvolvimentismo emergiu como uma nova chave interpretativa, principalmente após a breve retomada do Estado na formulação de políticas públicas para o desenvolvimento, com enfoque na baliza crescimento econômico e inclusão social, e foi interrompida a partir do processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff, com brusca redução de investimentos no PAC, impactou na área energia, transportes e logísticas, e infraestrutura social e congelamento de gastos sociais nas áreas prioritárias de educação e saúde.

Com esse propósito de agenda apresentamos a todos(as) os artigos do *Dossiê Desenvolvimento e pensamento social brasileiro*, correspondente ao v.5 n. 8 (1/2018).

A seleção de artigos para o *Dossiê Desenvolvimento e pensamento social brasileiro* priorizou como movimento analítico na agenda de interpretações sobre o processo de desenvolvimento e modernização do Brasil artigos que permitissem formar uma baliza entre as discussões do desenvolvimentismo, período marcado pela implementação de nova engenharia institucional do Estado por Getúlio Vargas orientada pela industrialização e que se estendeu até finais da década de 1980, com todas as suas derivações. E a retomada do Estado nas gestões petistas da estratégia de desenvolvimento, com uma orientação sob novas variáveis para compreender o desenvolvimento, que entraram tardiamente na análise dos interpretes contemporâneos do Brasil, como a democracia participativa, meio ambiente e sustentabilidade, políticas de ações afirmativas de gênero e etnio-racial, a política social como prioridade.

O primeiro conjunto de artigos buscaram discutir sob diferentes formas de diálogos o

processo de desenvolvimento do Brasil no período desenvolvimentista, que seja de 1930 a 1980. No primeiro caso, o artigo **Cultura, Política e Desenvolvimento no Pensamento de Celso Furtado**, foi discutido a versatilidade de adequação do repertório de Celso Furtado frente aos desafios impostos pela metamorfoses do sistema capitalista. Neste artigo é apresentado a transição de análise furtadiana creditando no papel e funções das instituições como condição para o desenvolvimento e como esta esperança foi interrompida com o Golpe de 1964, para uma visão mais realista calcada à dependência cultural dos países periféricos. A margem dessa questão, Furtado evidencia a necessidade de formular um processo cultural integrado à questão distributiva,

O segundo artigo **O Desenvolvimentismo na Crítica de Mário Pedrosa** apresentou a interpretação de Mario Pedrosa à política de substituição de importações, sobretudo a Furtado, e respectivamente aos planos desenvolvimentistas, como o Plano Trienal e o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). Para Pedrosa a desigualdade no Brasil deveria ser analisada sobre outro ângulo, que não a do desenvolvimentismo intitulado por Furtado e outros, mas sim naquilo que o autor denominou de desenvolvimento desigual e combinado.

O segundo conjunto de artigos apresentou a transição de um modelo desenvolvimentista, balizado pelo esgotamento de políticas de substituição de importações, para um processo de intensificação da globalização conduzida por políticas neoliberais e a tentativa de retomada do protagonismo do Estado na formulação da estratégia para o desenvolvimento.

O terceiro artigo **Subdesenvolvimento econômico na cadeia global do petróleo: o caso da Venezuela** o autor se debruçou na análise do subdesenvolvimento deste país, sobre importantes variáveis analíticas: o contexto internacional, sob a perspectiva da cadeia global do petróleo, produto chave das exportações da economia venezuelana; a dependência da economia Venezuela pelas exportações de petróleo e a trajetória dessa matéria-prima para os incentivos do governo para formular uma política de industrialização. Complementa a análise deste artigo, o encerramento do período desenvolvimentista na Venezuela, devido ao contexto de endividamento, fuga de capitais e escassez de poupança.

O quarto artigo **Neodesenvolvimentismo, Neoliberalismo e Desenvolvimento no pensamento econômico e social brasileiro**, o autor se propôs a montar um quadro analítico entre as diretrizes da ideologia neoliberal e do novo desenvolvimentismo buscando trazer algumas análises teóricas sobre a problemática que ainda é caro ao pensamento brasileiro e é permanente para entender os obstáculos para alcançar o desenvolvimento.

A intenção do Dossiê Desenvolvimento no Pensamento Social Brasileiro é estimular a

recuperação das matrizes teóricas desenvolvimentistas e interpretar a nossa trajetória de desenvolvimento a partir do balanço do novo desenvolvimentismo. Espera-se que as leituras dos artigos selecionados estimulem a continuidade da produção bibliográfica crítica em relação a temática deste dossiê.

Boa leitura!

Referência:

BASTOS, Pedro P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento*. (1988). Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

_____. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 729-747, dez. 2012.

CÊPEDA, Vera. Alves. *Raízes do pensamento político de Celso Furtado: desenvolvimento, nacionalidade e Estado democrático*. 1998. 236 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1998.

_____. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo – um balanço histórico. *Revista Estudos avançados* 26 (75), 2012.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e Metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização brasileira 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

FONSECA, Pedro D. *Desenvolvimentismo: A Construção do Conceito*. Textos de Discussão 2103, IPEA, Brasília, 2015.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil* (1959). 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007(A).

MALTA, M; CASTELO, R; ROCHA, M; BORJA, B; BIELSCHOWSKY, P. A história do pensamento econômico brasileiro entre 1964 e 1989: um método para discussão. In: MALTA, Maria Mello (org.). *Ecossistema do desenvolvimento: uma história do pensamento econômico brasileiro – Rio de Janeiro: Ipea: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento*, 2011.

OLIVA, Aloizio Mercadante. *As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula (2003-2010)*. Tese de doutorado – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. Campinas, SP, 2010.

SIMONSEN, Roberto. *As Crises no Brasil*. São Paulo: Editora Limitada. 1930.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.