

Celso Furtado e as convenções do desenvolvimento

Fabio S. Erber*

INTRODUÇÃO: HONRARIAS E DESILUSÃO

Nos anos finais de sua vida, Celso Furtado foi homenageado em múltiplas ocasiões e sob diversas formas: por seminários dedicados à sua obra, dos quais surgiram livros (vejam-se Tavares, 1996 e Bresser-Pereira e Rego, 2001), por títulos acadêmicos (por exemplo, professor emérito da UFRJ), por entrevistas a jornais e revistas e, indireta mas crucialmente, pela contínua publicação de suas obras – talvez a principal homenagem que um intelectual recebe. Love (2001, p.221), escrevendo na segunda metade dos anos 1990, avaliava que “a julgar pela divulgação dos seus trabalhos, resta pouca dúvida de que Celso Furtado seja o cientista social brasileiro mais influente de todo o século XX”. Estudos bibliométricos mais recentes (Azzoni, 2000 e Issler & Ferreira, 2004) mostram que Furtado é um dos autores brasileiros mais citados no País e no exterior.¹

* Agradeço os comentários de Fabio Sá Earp e de Ricardo Bielschowsky a uma versão inicial deste texto, isentando-os de toda responsabilidade pelas suas limitações.

¹ Em Azzoni (2000), elaborado a partir de publicações nacionais, Furtado aparece como o terceiro mais citado no Brasil e, entre os mais citados no país, o mais citado no exterior. O estudo de Issler e Ferreira (2004), concentrado em periódicos internacionais dotados de corpo editorial, também mostra que Furtado é o mais citado. No entanto, usando ponderações de “impacto” dos periódicos citantes, o *ranking* de Furtado cai

Estas homenagens continuaram após a morte de Furtado, em 2004, vindas desde Hans Singer, o decano dos estudos do desenvolvimento (Singer, 2005), até autores neodesenvolvimentistas atuais como Ocampo (2005a) e as contribuições apresentadas neste livro.

É de se supor que as homenagens que Furtado recebeu o tenham gratificado e servido de contraponto ao ceticismo, senão à desilusão, que sentia em relação ao desenvolvimento brasileiro – sentimentos manifestos ao escrever, no *O longo amanhecer*, que “em nenhum momento da nossa história foi tão grande a distância entre o que somos e o que esperávamos ser” (Furtado, 1999), e ao dizer, numa entrevista ao jornal *Valor*, em junho de 2000:

nunca se imaginou que esse aqui fosse um país qualquer. Todos reconheciam também que era um país que viveu muito tempo de facilidades e se habituou a não levar a sério as estruturas internas e a má distribuição de renda. Agora, o Brasil chegou ao extremo [...] O triste é imaginar que um país em construção fosse entregue ao mercado (citado em Paulani, 2001, p.139).

Há mais de quarenta anos, Furtado (1964, p.22) escreveu que “o objetivo da ciência é produzir guias para a ação prática”, e nada indica que tenha mudado de opinião, o que me faz supor que teria trocado todas as homenagens por um movimento dos homens públicos nacionais no sentido de construir o país pelo qual lutou toda a sua vida: a “invenção” de uma Nação dotada de autodeterminação, cujos recursos econômicos, políticos e culturais fossem crescentes e mais equitativamente distribuídos dentro da população. Constatar o movimento em direção contrária ao que sempre propugnou provavelmente explica seu ceticismo e sua desilusão.

No entanto, é importante qualificar esses sentimentos: Furtado sempre foi um crítico do “padrão” de desenvolvimento brasileiro (con-

para o quarto ou quinto lugar, refletindo a orientação dos periódicos para temas como métodos quantitativos e microeconomia – uma evidência do distanciamento do *mainstream* em relação aos temas do desenvolvimento.

forme se verá a seguir), e o fato de esse padrão ter seguido rumos distintos do que desejava nunca o impediu de seguir lutando para corrigi-lo. Fez isso até o fim da vida.

Essas homenagens, além de representarem um justo preito à figura humana de Furtado, um paradigma de “intelectual público” engajado, ao longo de toda sua vida em um projeto de construção nacional, constituem, também, um ato simbólico de reforço de uma “geração sociológica”, cuja “convenção de desenvolvimento” não tem “força” para tornar-se hegemônica.

Na seção seguinte, discuto brevemente as noções de “geração sociológica” e “convenção de desenvolvimento” e de “força” desta convenção. Na terceira seção, busco situar Furtado na evolução da convenção desenvolvimentista e na superação desta pela convenção neoliberal, a qual explica, em parte, a fraqueza da geração de Furtado. Na última seção, retomo o tema desta introdução com o auxílio de Homero e Albert Camus.

1. GERAÇÃO SOCIOLOGICA E CONVENÇÃO DE DESENVOLVIMENTO

Na definição de Abrams (1982), uma “geração sociológica” é um grupo de pessoas que, independentemente de sua idade biológica, adota um conjunto de idéias que define a sua identidade: sua visão de mundo, seus objetivos, os caminhos a serem seguidos e os meios aceitáveis para alcançar estes objetivos.

A identidade que forma uma geração sociológica pode ser caracterizada como uma “convenção social”, um sistema cognitivo que serve de guia para práticas sociais e que atua como um elemento fundamental para a redução da incerteza e para a coordenação dos agentes econômicos e políticos (Orléan, 1989).² Os elementos cognitivos que compõem uma convenção são tanto conhecimentos codificados (por exemplo, teorias econômicas) como conhecimentos tácitos, oriundos da

² Ver Jagd (2004) para uma revisão da literatura francesa das convenções.

cultura da sociedade na qual a convenção se estrutura, a exemplo de mitos teleológicos como o da Terra Prometida, conforme argumentei, para o caso neoliberal, em Erber (2002a).

Se a convenção é um “dispositivo cognitivo coletivo” (Orléan, 1989 p.266), pode-se aplicar à sua análise o tratamento dado às “representações sociais” – definidas como “formas de conhecimento socialmente elaborado e partilhado, tendo um objetivo prático e concorrendo para a construção de uma realidade comum a um conjunto social” (Jodelet, 1989, p.36). A abordagem estrutural das representações sociais³ propõe que toda representação está organizada em torno de um núcleo central, que determina sua significação e sua organização interna, e por um sistema periférico que operacionaliza a representação.⁴

As gerações sociológicas e as convenções que as estruturam são um fenômeno histórica e socialmente localizado, que têm um ciclo de vida – nascem, evoluem e “morrem” –, sendo superadas por outras gerações e convenções.

Abrams (1982, p.259 e 255) argumenta que, embora o processo de “tradução da experiência histórica em novos significados e novos padrões de identidade [...] possa ser realizado de forma gradual”, a emergência de uma nova geração sociológica “deve coincidir com experiências históricas grandes e palpáveis em relação às quais novos significados podem ser construídos”. Sá Earp (2000) usa esta abordagem para explicar o sucesso e o declínio da economia keynesiana no segundo pós-Guerra, e a seção seguinte argumenta que, no Brasil, a experiência dos anos de 1980 provocou o fim da geração desenvolvimentista e sua substituição pela geração neoliberal.

Ao analisar a dinâmica da convenção, Orléan (1989) nota que este é um dispositivo cognitivo que faz prevalecer as atitudes “confirmacionistas” (conforme já afirmara Keynes na Teoria Geral), conduzindo a

³ Veja-se Alves-Mazzotti (2002) para uma revisão desta literatura.

⁴ Autores da escola de convenções assemelham-nas a paradigmas kuhnianos (Orléan, 1989). A visão acima aproximam-nas dos programas de pesquisa de Lakatos, em que há um “núcleo duro”, axiomático e “inegociável” e um “cinturão protetor” que incorpora as hipóteses *ad-hoc* e a verificação empírica.

uma rotinização dos cálculos e das decisões. A convenção assentaria sobre um princípio de economia de recursos cognitivos, no sentido de que buscam-se novos conhecimentos somente quando tiverem se esgotado todas as tentativas de interpretações compatíveis com o estado anterior do conhecimento. Usando o esquema anteriormente descrito das representações sociais, muda-se a convenção quando o seu núcleo central é incompatível com as novas informações surgidas entre os que subscrevem a convenção, que podem ser de natureza valorativa ou geradas pelo meio ambiente.

Convenções e representações sociais não se reduzem a um esquema cognitivo: este é constituído para servir de guia às práticas sociais dos agentes que subscrevem a convenção. Tal guia contém tanto prescrições como interdições, uma heurística (ou agendas) negativa e positiva. O núcleo central define os problemas a serem enfrentados ou rejeitados, e o sistema periférico estabelece as soluções aceitáveis para os problemas.

Dependendo do universo abraçado pela convenção, essas práticas sociais podem ser decisões de investimento, formulação e implementação de políticas etc. Em todos os casos, o esquema cognitivo e as práticas sociais interagem e se modificam ao longo do tempo. Em consequência, a análise das convenções requer o estudo das práticas sociais que delas decorrem e, idealmente, do processo de interação entre o esquema cognitivo e sua *práxis*.

A coerência entre o esquema cognitivo e as práticas sociais dos agentes que subscrevem uma convenção não está garantida *a priori* – tem que ser verificada empiricamente. Tal coerência pode ser definida como a “força” da convenção. O “enfraquecimento” de uma convenção conduz à sua substituição por outra convenção.

A pluralidade de agentes implica a possibilidade de coexistirem convenções conflitantes para os mesmos problemas. No entanto, em um dado período, em uma determinada sociedade – mesmo na presença de convenções conflitantes –, uma delas torna-se hegemônica em face das demais, pela adesão a esta convenção de grupos econômica e politicamente dominantes, pela “força” desta convenção e pela importância das práticas sociais a ela vinculadas. No caso brasileiro, discutido posteriormente, a hegemonia da convenção desenvolvimentista, no período que

vai do segundo pós-Guerra até os anos de 1980 e o predomínio da convenção neoliberal a seguir ilustram esse processo.

Conflitos também podem existir dentro de uma mesma geração, a qual compartilha a mesma convenção: embora adotando o mesmo núcleo central, grupos da mesma geração podem divergir quanto ao sistema periférico – por exemplo, quanto à importância de determinados agentes ou de algumas políticas setoriais. Os conflitos entre desenvolvimentistas “nacionalistas” e “não-nacionalistas” e liberais “radicais” e “reformistas” testemunham esse tipo de conflito no caso brasileiro.

2. AS GERAÇÕES DE FURTADO

Furtado foi, provavelmente, o mais ilustre membro de duas gerações de pensadores do desenvolvimento brasileiro. A primeira, usando a taxionomia já clássica de Bielschowsky (1988), é a geração dos “desenvolvimentistas nacionalistas”, cuja convenção tem origem no período varguista inicial (1930-1945); desenvolve-se no imediato pós-Guerra (1945-1955), atinge seu auge no período do Plano de Metas (1956-1960) e entra em crise nos anos de 1960, culminando com o golpe de 1964. A segunda geração, que pode ser denominada “desenvolvimentismo crítico”, seguindo Bielschowsky e Mussi (2005), estrutura-se após o Golpe, por meio da crítica ao desenvolvimentismo do regime militar e, a seguir, da crítica à convenção neoliberal, hegemônica desde os anos de 1990 até o presente.

Sem a pretensão de fazer uma recuperação completa das várias convenções, os comentários a seguir pretendem apenas apontar alguns traços da sua dinâmica para justificar a conjectura apresentada na Introdução.

O “desenvolvimentismo”, como se sabe, foi uma convenção que uniu atores díspares. Entre os economistas que subscreveram esta convenção, Bielschowsky (1988) distingue três grupos principais, segundo sua inserção profissional e sua orientação em relação à soberania nacional: os do setor privado, os do setor público não-nacionalista e os do setor público nacionalista. O denominador comum entre os três grupos, que pode ser considerado o núcleo duro do desenvolvimentismo, era dado pelo

projeto de industrialização do Brasil e pela convicção de que este projeto, em um país periférico, exportador de matérias-primas, cuja estrutura produtiva ainda era dominada pela produção primária, não seria alcançável pelos mecanismos de mercado, tornando indispensável a participação do Estado, que deveria planejar o processo de industrialização, selecionando setores prioritários e estabelecendo os instrumentos de modo a orientar a implantação e a expansão destes setores. O equilíbrio macroeconômico e a estabilidade de preços estavam fora do núcleo central.⁵

Entre os desenvolvimentistas, os nacionalistas se distinguiram dos demais pela preocupação com o controle, por agentes nacionais (privados e estatais), dos centros de decisão sobre poupança e investimento e com a atenuação das disparidades de desenvolvimento regional, bem como pela preocupação com a maior subordinação dos aspectos monetários à política desenvolvimentista (Bielschowsky, 2001). Furtado foi a principal liderança desta corrente, a partir de sua volta do Chile em 1954, destacando-se seja pela sua contribuição intelectual, seja pela participação na vida pública.

Bielschowsky e Mussi (2005) destacam duas contribuições de Furtado, neste período, à visão desenvolvimentista.

Primeiro, incluiu a dimensão histórica à abordagem estruturalista (*Formação Econômica do Brasil*, 1959), com o que construiu o método histórico-estrutural, de grande influência no pensamento brasileiro nas décadas subsequentes. Segundo, acrescentou a possibilidade de ocorrência de uma terceira tendência perversa,⁶ inerente ao sub-desenvolvimento brasileiro, isto é, a tendência à continuidade do sub-emprego (*Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, 1961): a estrutura ocupacional com oferta ilimitada de mão-de-obra se alteraria nas economias subdesenvolvidas de forma lenta, porque o progresso técnico, capital-intensivo, seria inadequado à absorção dos trabalhadores ligados à vasta economia de subsistência. O sistema

⁵ Veja-se Castro (1993) para uma análise da visão prevalecente sobre estabilidade.

⁶ As duas outras tendências perversas, já apontadas pela Cepal, eram os crescentes desequilíbrios estruturais na balança de pagamentos e a inflação causada por fatores estruturais (Bielschowsky e Mussi, 2005).

tenderia, então, à concentração de renda, e a um grau de injustiça social crescente⁷ (Bielschowsky e Mussi, 2005, p.18).

O método histórico-estrutural levaria Furtado a rechaçar interpretações do processo de desenvolvimento, as quais propunham que todos os países tendiam a passar pelas mesmas “etapas”, separadas apenas temporalmente. Furtado, ao contrário, sempre insistiu que o subdesenvolvimento era um processo historicamente específico e que os países centrais nunca tinham sido “subdesenvolvidos”. A rejeição do “etapismo”, popular tanto à esquerda quanto à direita, aumentava a importância de uma convenção específica para os países subdesenvolvidos, posto que a trajetória dos países centrais não era passível de emulação.

Ao mesmo tempo, cabe destacar o profundo senso crítico de Furtado, já naquele período, em relação aos possíveis resultados da industrialização que defendia – senso que me parece constituir um dos traços característicos do seu pensamento.

Outra de suas características de destaque nesse período é o engajamento direto na vida pública, inicialmente chefiando a Comissão Mista Cepal/BNDE, envolvida com o planejamento do desenvolvimento e, a seguir, organizando e chefiando a Sudene, e, finalmente, atuando como Ministro de Planejamento do Governo Goulart.

A convenção desenvolvimentista tornou-se dominante ao longo do pós-Guerra, sobrepujando convenções alternativas⁸ como a liberal e a

⁷ Os mesmos autores assinalam, ainda, em nota de rodapé, que: “A análise do subemprego vem acompanhada de duas outras idéias complementares: a) o subdesenvolvimento deve ser entendido como uma das linhas históricas de projeção do capitalismo industrial centrado a nível global: a que se faz por meio de empresas capitalistas modernas sobre estruturas arcaicas, formando economias híbridas, profundamente heterogêneas (isso estará em toda a discussão da teoria da dependência, que se disseminará ao longo dos anos 60). b) a segunda é a idéia de que o subdesenvolvimento é um “processo histórico autônomo”, que tende a se perpetuar, e que não pode ser considerado uma simples etapa de desenvolvimento econômico pela qual passam todos os países, sob pena de subestimar a mobilização social e política necessária para superá-lo” (Bielschowsky e Mussi, 2005, p.19, nota 14).

⁸ Veja-se Bielschowsky (1988), para uma análise do pensamento econômico que estruturava essas duas convenções no Brasil.

socialista, que com ela disputaram a hegemonia. Embora a corrente nacionalista tenha tido grande influência, o grupo não nacionalista sediado no setor público foi dominante e a industrialização foi realizada com forte participação do capital estrangeiro nos centros de decisão, em aliança com o Estado e a burguesia nacional, esta em posição minoritária.

O regime militar trouxe alterações importantes à convenção de desenvolvimento dominante no Brasil. De um lado, manteve e reforçou a opção industrializante do País por meio da aliança entre o Estado e o capital estrangeiro, embora esta opção tenha sido mais qualificada pelo objetivo de manter a inflação sob controle do que durante o período de auge do desenvolvimentismo pré-Golpe.⁹ De outro lado, seu caráter autoritário e os resultados sociais da industrialização ensejaram a formação de uma geração de pensadores cujo traço unificador era a crítica ao padrão de desenvolvimento brasileiro. Nesta geração, Furtado – levado ao exílio pelo regime – teve, novamente, papel de destaque.

O equívoco do prognóstico estagnacionista feito no fim dos anos de 1960 (Furtado, 1969) não obscurece a pertinência de seu diagnóstico mais amplo, de que a industrialização não eliminava nem a heterogeneidade econômica e social nem a dependência em relação ao exterior, e que a interação entre as estruturas de demanda e oferta reforçava estas características, gerando um “padrão de desenvolvimento” que, podendo gerar crescimento por certo tempo, amparado em políticas públicas, era, não obstante, social e politicamente perverso e de limitada sustentabilidade econômica.

Este diagnóstico, amplamente compartilhado, embora com ênfases variadas, levava a uma prática social de luta pela democratização política, pelo aumento do controle nacional das decisões e pela reorientação das

⁹ Um dos importantes protagonistas da política econômica do regime militar distingue o “desenvolvimentismo *hard*” do período Kubitschek, de crescimento a todo custo, sem levar em conta a inflação, do “desenvolvimentismo *soft*” do regime, que conciliava crescimento e inflação (Velloso, 2004). O desenvolvimentismo *soft* teria acabado, segundo ele, no governo Geisel, por causa da crise do petróleo, quando, notadamente a partir do segundo semestre de 1976, buscou-se “o crescimento que for possível, feito o ajuste para a inflação e o balanço de pagamentos” (ibid, p.194). No entanto, conforme ele nota, na época a taxa de crescimento “residual” era de 5% ao ano.

estruturas de renda e de produção, privilegiando os segmentos sociais mais pobres e os setores que produzissem bens de consumo de massa e fossem relativamente mais empregadores.

Não é necessário, aqui, recapitular as vicissitudes do Estado desenvolvimentista durante o fim do regime militar – o duplo choque internacional, nos planos comercial e financeiro, e a opção pelo ajuste recessivo a esses choques, assim como o fracasso da estratégia Geisel de institucionalizar o regime, liquidada pelo inconformismo da linha dura e pela perda de controle da sociedade civil e, a seguir, dos próprios aparatos do Estado, bem descritas em Sallum Jr. (1996). Em outras palavras, a convenção desenvolvimentista autoritária foi superada pelos acontecimentos e abandonada para todos os efeitos práticos.

A democratização e a ascensão de economistas da oposição a cargos relevantes dentro dos governos estaduais e federais pareciam abrir caminho para uma nova convenção desenvolvimentista, “crítica”. No entanto, a heterogeneidade de forças políticas que lastreou a negociada transição “mudancista” (Sallum Jr., 1996) e a conseqüente heterogeneidade de diagnósticos e propostas para lidar com os problemas de estabilização, negociação da dívida e crescimento impediram que se consolidasse uma convenção alternativa, acabando o Governo Sarney por encurrular-se em uma posição defensiva, na qual todos os problemas foram agravados.

A meu ver, o fracasso do Cruzado (“o Plano que tem que dar certo”) é um marco divisório na representação social do desenvolvimento no Brasil. Ali se encerra a fantasia de que nosso “destino manifesto” é crescer e que é possível resolver, simultaneamente e a baixo custo, os problemas de estabilização, ajuste externo e crescimento. Mas o fracasso do Cruzado, agravado pelo insucesso dos planos de estabilização subseqüentes, desmoralizou o Estado, *deus ex-machina* do desenvolvimentismo.

Subjacentes aos problemas políticos e econômicos conjunturais do Governo Sarney (e à sua inépcia para tratá-los), havia problemas estruturais que militavam contra qualquer variante do desenvolvimentismo. Em primeiro lugar, o contexto internacional era francamente desfavorável: a maré montante do liberalismo manifestava-se tanto no plano intelectual como no das pressões econômicas e políticas. No primeiro plano, as acusações de que o desenvolvimentismo levava a comporta-

mentos *rent-seeking* e à repressão financeira,¹⁰ com conseqüências desastrosas em termos de eficiência econômica e distribuição de recursos e rendas, reduzia sua legitimidade social. No plano das pressões, seja por meio de negociações bilaterais entre os governos, em que as sanções comerciais sobre exportações de alguns setores eram usadas para obter concessões em outros,¹¹ seja por meio de negociações multilaterais, como na Rodada Uruguai do GATT, seja pela imposição de condicionalidades à renegociação da dívida externa, que implicavam “reformas estruturais” de cunho liberal, consubstanciada no Plano Baker de 1985.

Em segundo lugar, o espaço para a industrialização, foco do desenvolvimentismo, tornara-se mais restrito e conflitivo. A indústria “pesada”, típica da Segunda Revolução Industrial, havia sido, grosso modo, completada durante os dois últimos governos militares e dotava o País de uma abundante capacidade produtiva nesses setores. Para os setores portadores dos novos paradigmas tecnológicos, notadamente para o complexo eletrônico, o governo militar havia esboçado um modelo que visava proteger não só a produção local (seguindo o cânone do desenvolvimentismo), mas também a tecnologia desenvolvida no país (o que era novidade), conferindo privilégios a empresas nacionais *vis a vis* seus competidores estrangeiros, mesmo quando localizados no país. Este modelo encontrou forte oposição tanto das empresas estrangeiras como dos seus governos, que usaram de todos os meios para obstar o modelo e impedir sua difusão para outros setores e países, encontrando fortes aliados no Brasil.¹²

Em terceiro lugar, a capacidade do Estado de liderar um novo caminho de desenvolvimento era extremamente limitada, tanto pela perda de legitimidade anteriormente mencionada como pelas restrições financeiras

¹⁰ Para o *rent-seeking*, ver Krueger (1974); para a repressão financeira, ver Shaw (1973).

¹¹ No caso EUA/Brasil, por exemplo, restrições às exportações de suco de laranja foram aplicadas para modificar a legislação de propriedade intelectual atinente à indústria farmacêutica.

¹² Para uma discussão da evolução da Política Nacional de Informática, ver Erber (1995). Vigevani (1995) apresenta uma detalhada discussão do contencioso Brasil/EUA sobre esta política.

ras que sofria, seja pela crise fiscal do Executivo, notadamente o Federal, pressionado pela dívida que era obrigado a girar continuamente, seja pelas limitações impostas à expansão do seu segmento empresarial, que havia atuado como ponta-de-lança do último ciclo expansivo e, a seguir, fora duramente atingido pelo ajuste recessivo do último governo militar.

Assim, a convenção liberal que, no Brasil, tornou-se hegemônica nos anos de 1990, não encontrou opositores fortes,¹³ atraindo, inclusive, membros da geração dos desenvolvimentistas críticos, entre os quais destaca-se, obviamente, Fernando Henrique Cardoso.¹⁴

O núcleo central desta convenção é constituído por um tripé intelectual: (i) o programa de pesquisas novo-clássico que, combinando suposições sobre agentes econômicos maximizadores e dotados de expectativas racionais, equilíbrio contínuo de mercados, taxa natural de desemprego e decisões de oferta dependentes de preços relativos, postulava a ineficácia de políticas ativas do Estado, salvo por meio de “surpresas”;¹⁵ (ii) a invasão da ciência política pelos postulados da economia neoclássica (notadamente o individualismo maximizador de interesses privados), que levou a teoria da escolha pública a teorizar a “apropriação” do Estado por interesses particularistas – seja por coalizões restritas, seja pela própria burocracia. Em consequência, a ação do Estado deveria ser restringida e submetida a regras rígidas e transparentes e à burocracia “insulada” das pressões econômicas e políticas.¹⁶ (iii) os aportes da “nova economia institucional”, os quais explicavam o desenvolvimento como decorrência de instituições adequadas, que, na fase atual do capitalismo, estimulassem a inovação e reduzissem os custos de transação. Embora indispensáveis, as instituições estatais deveriam ser tão *market-friendly*

¹³ A convenção socialista estava ainda mais enfraquecida do que a desenvolvimentista pela *débâcle* do bloco socialista europeu, simbolizado na época pela queda do Muro de Berlim, em 1989. Embora no programa de partidos como o PT constassem profissões de fé no socialismo, sua implementação nunca foi detalhada.

¹⁴ A ruptura é bem marcada pelas críticas de Furtado ao governo de Cardoso e na homenagem *post-mortem* que este presta a Furtado (Cardoso, 2005).

¹⁵ Modenesi (2005) apresenta uma síntese e referências dessa visão.

¹⁶ A tese da independência do Banco Central ilustra bem essa visão.

quanto possível, de preferência “simulando” a atuação do mercado, de forma a privilegiar a alocação eficiente de recursos e a inovação.¹⁷

As três pernas do tripé reforçavam-se mutuamente e encontravam uma perspectiva teleológica na retomada do etapismo – notadamente na visão do “fim da História” (Fukuyama 1989), pela qual o desenvolvimento, conduzido de forma adequada, levava, necessariamente, a uma sociedade “pós-histórica”, regida pelo mercado e com um sistema político de democracia representativa.

Tal representação da dinâmica da sociedade traduzia-se em um conjunto de recomendações de prática social, uma agenda positiva, à primeira vista, apenas de política econômica, mas que continha, subjacente, uma profunda transformação das sociedades às quais a agenda estava dirigida. Codificadas, simbolicamente, em um decálogo, o Consenso de Washington (Williamson, 1990), estas recomendações foram originariamente destinadas à América Latina, mas logo foram ampliadas para o resto dos países em desenvolvimento, sob o nome de “programas de ajuste estrutural”. A legitimação do universalismo da nova convenção, com base no conhecimento “científico”,¹⁸ é feita pelo mesmo Williamson, quando afirma que o Consenso “sumaria o núcleo comum de sabedoria compartilhado por todos os economistas sérios” (1993, p.1.334). Ou seja, fora do Consenso não havia salvação.

Ninguém negava que a implementação da agenda do Consenso sacrificaria atividades e agentes econômicos já existentes nas sociedades em que a agenda fosse aplicada. No entanto, esses sacrifícios eram vistos como necessários para chegar à sociedade “pós-histórica”, quando seriam, então, devidamente recompensados. A identidade entre este tipo de visão, mitos profundamente radicados em várias culturas e rituais de

¹⁷ Caporasso e Levine (1999) apresentam uma boa revisão e referências dos pontos (ii) e (iii).

¹⁸ “A justificativa de decisões por referência à pesquisa [...] adquiriu na América uma função simbólico-ritualística semelhante à prática medieval de vincular decisões importantes aos precedentes e previsões das Santas Escrituras” (Ezrahi, 1972, p.217). Continua assim.

iniciação comuns a várias comunidades (inclusive a acadêmica), é inequívoca, servindo para reforçar a convenção neoliberal.¹⁹

Assim, no Brasil, quando a convenção desenvolvimentista chegou ao seu estado agônico, no fim dos anos de 1980, já havia disponível uma codificação de conhecimentos que podia servir de base a uma nova convenção. Esta, vale enfatizar, é simetricamente oposta ao desenvolvimentismo. Para ilustrar esta oposição, pode-se selecionar quatro aspectos fundamentais que integram os núcleos centrais das duas convenções:

- (i) O desenvolvimentismo partia da sociedade para chegar ao agente individual. Na convenção neoliberal, o percurso é o oposto. Para usar uma distinção cara a Bobbio (1990), o desenvolvimentismo era organicista, e o liberalismo (tanto o velho como o novo), atomista.
- (ii) A velha convenção via o desenvolvimento como a transformação da estrutura produtiva, com a estrutura institucional adequando-se a esta transformação, ao passo que a recomendação básica da convenção neoliberal era *get the institutions right*, acerto que levaria a uma estrutura produtiva apropriada à eficiente alocação de recursos.
- (iii) O Estado é, para o desenvolvimentismo, o motor do desenvolvimento, seja por causa das falhas do mercado, seja porque representa os interesses da coletividade. Para os neoliberais, as falhas do Estado são mais daninhas que as do mercado, e o Estado tende, como vimos acima, a ser apropriado e deve ter seu poder discricionário limitado ao máximo. Os mercados, ao contrário, devem ser estimulados, e quanto mais completos, maior será a probabilidade do desenvolvimento.

¹⁹ Em Erber (2002a), analiso mais detalhadamente a identidade da convenção neoliberal com o mito da Terra Prometida, no qual, resumidamente, um líder e seus acólitos, dotados do conhecimento, guiam um povo perdido no pecado (a inflação, o protecionismo e o intervencionismo estatal) rumo à Terra Prometida da sociedade pós-histórica. A mesma estrutura está presente nos rituais de iniciação a categorias especiais de indivíduos – de guerreiros indígenas a doutores nas ciências e nas artes.

- (iv) Os desenvolvimentistas insistiam que o subdesenvolvimento é um processo histórico específico e que a história dos países periféricos não é uma repetição defasada do percurso dos países mais avançados. Os neoliberais, conforme já observado, recuperaram o etapismo, em uma versão ainda mais simplificada que as prevalentes nos anos de 1960, como a de Rostow (1964).

No entanto, apesar da derrota do desenvolvimentismo, *history matters* e a nova convenção de desenvolvimento tinha que ser configurada a partir do contexto (inclusive cognitivo) deixado no País pela antiga convenção. A força do desenvolvimentismo no Brasil, em comparação a outros países periféricos, é evidenciada pelo atraso com que a nova convenção chegou e pela relativa parcialidade e lentidão com que foi implantada.

Revela-se também nos conflitos entre os neoliberais no poder. Examinando o período que vai do Plano Real ao fim do primeiro mandato de Cardoso, Sallum Jr. aponta “a existência de uma polarização básica entre duas versões distintas de liberalismo – uma mais doutrinária e fundamentalista e outra, que absorveu parte da tradição anterior, o liberal-desenvolvimentismo” (2000, p.32).

Observando o tema da política industrial, que pode ser tomado como um divisor entre economistas,²⁰ Erber e Cassiolato (1997) e Erber (2002b), faziam uma distinção semelhante entre os que, no Governo Cardoso, eram contra qualquer política industrial (liberais radicais) e os que defendiam algumas políticas setoriais de natureza *ad hoc*, dependendo do peso relativo das falhas do mercado e do Estado (liberais reformistas). Sallum Jr. conclui que:

a primeira versão (fundamentalista) foi, sem dúvida, a predominante, orientando de modo consistente o núcleo duro da política governamental. A segunda versão de liberalismo (desenvolvimentista) não teve a consistência da primeira, não se materializou em texto programático e nem chegou a orientar sistematicamente a ação governamental (2000).

²⁰ Sochaczewsky (2002) entrevistou 38 economistas brasileiros entre o fim de 2000 e o início de 2001 e constatou que a política industrial era o ponto que mais dividia os entrevistados.

Embora registre intervenções para atrair investimentos estrangeiros com objetivos macroeconômicos (caso do regime automotriz) ou para proteger indústrias locais da concorrência externa desleal (como nos têxteis), a análise da política industrial do período destaca a falta de uma visão de estrutura, marca fundamental do desenvolvimentismo, seja no plano da indústria como um todo, definindo setores prioritários, seja mesmo no plano intra-setorial, apresentando uma visão do setor que servisse para coordenar os agentes, conforme recomendava o insuspeito Banco Mundial. No campo da política industrial, os radicais também se mostraram hegemônicos.

Os resultados modestos (para não dizer pífios) da convenção neoliberal no Brasil e no resto da América Latina, decorrida mais de uma década de hegemonia desta convenção, produziram reações diversas e com sentidos opostos. De um lado, alguns defensores da convenção reiteraram sua fé e asseveraram que o que tinha sido feito ainda era pouco e mal feito, opinião sintetizada pelo título de recente (2004) palestra de Anne Krueger: “Meant well, tried little, failed much: Policy reforms in emerging market economies” (citado em Rodrik, 2005). Outros defensores buscaram tranquilizar a sociedade, garantindo que a Terra Prometida estava ao alcance, desde que as reformas do Consenso fossem complementadas por outras, as “reformas de segunda geração” (legislação trabalhista, Previdência Social etc.).

De outro lado, as críticas à convenção liberal não faltaram. No plano das idéias, Furtado foi eloquente na crítica à convenção liberal, como demonstram as citações feitas na Introdução deste artigo, lembrando que, para ele, a teoria era um guia para as ações política e econômica. No entanto, modificar o atual padrão de desenvolvimento requer ir além das críticas; demanda uma nova convenção de desenvolvimento. A evolução do atual governo, em que a função “confirmacionista” da convenção (indicada na seção anterior) parece evidente, torna a tarefa mais urgente.

Talvez pecando por otimismo, parece-me que estão se desenvolvendo, entre os economistas, as bases analíticas para uma nova convenção, que vê o desenvolvimento como resultante da coevolução das estruturas produtiva, institucional e financeira, reconhecendo o caráter históri-

co e singular de cada trajetória nacional, conforme ilustra, por exemplo, Ocampo (2005b). Estudos sobre a globalização da produção, comércio e finanças, sobre as diferenças no crescimento e na sua sustentação entre países, sobre importância da inovação e da informação imperfeita e assimétrica na dinâmica internacional e nacional, entre outros, têm contribuído para este processo de geração. Abordagens da relação entre Estado e sociedade civil, que fogem da dicotomia Estado/mercado e enfocam, ao contrário, a inserção (*embeddedness*) do Estado na sociedade (Evans, 2004), são igualmente promissoras.

O otimismo corre sempre o risco de tornar-se ilusão, especialmente para os derrotados. Lembrando um comentário de Millor Fernandes: “no fim, tudo termina bem e, se ainda não está bem, é que não terminou”. Uma convenção, convém reiterar, é mais do que uma teoria – é um mecanismo de coordenação de agentes sociais, um guia de ação. Para que exista e, ainda mais, torne-se hegemônica, é necessário que responda às percepções de agentes econômica e socialmente poderosos quanto aos seus interesses coletivos. Se não há prática econômica sem teoria, pode haver teoria sem prática.

A intervenção de Furtado no seminário “Brasil em desenvolvimento”, realizado no IE/UFRJ em 2003, pouco mais de um ano antes de sua morte, (Furtado, 2005) é paradigmática desta cautela. Tendo por tema a “recuperação do dinamismo”, Furtado reafirma seu método, apontando as raízes históricas da concentração de renda e patrimônio e da “vocação para se endividar” (2005, p.18), e enfatiza a natureza estrutural da crise “causada pela perversa articulação das elevadíssimas taxas de juros com a extrema concentração da renda social” (2005, p.19), remetendo-a à obsolescência da estrutura de poder vigente no Brasil, lastreada no fator patrimonial e dedicada a preservar o modelo de distribuição de renda social e ao “poder imperial (que) tem no instrumento financeiro seu principal meio de ação” (2005, p.19). Coerentemente, recomenda que “o Brasil adote uma política de baixas taxas de juros, o que requer uma renegociação da dívida externa e uma programação para disciplinar o crescimento” (2005, p. 20) e que se busque a desconcentração da renda por meio do recentramento do sistema econômico no mercado interno. Adverte, porém, que desconcentrar a renda é “obra de longo prazo e de

persistência” (2005, p.20) e que os objetivos estratégicos (desconcentrar a renda e reduzir o endividamento) têm “dimensão muito mais política do que especificamente econômica. São problemas que escapam às leis do mercado e requerem prioridade nacional” (2005, p.20).

Embora enfraquecida (no sentido discutido na seção anterior), a convenção liberal ainda é dominante, conforme indica a evolução do atual governo. Durante a campanha eleitoral de 2002, na Carta ao Povo Brasileiro, o Presidente Lula declarou que “o sentimento predominante em todas as classes e em todas as regiões é o de que o atual modelo esgotou-se” e que “o povo brasileiro quer mudar para valer. Recusa qualquer forma de continuísmo, seja ele assumido ou mascarado”. Postulava, no mesmo documento, que seria necessária uma “lúcida e criteriosa transição entre o que temos hoje e aquilo que a sociedade reivindica”, por meio de um novo “*contrato social*, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade” (Silva 2002, p.1 e 2, destaque do original).

Pode-se interpretar o “contrato social” da Carta como uma “convenção de desenvolvimento”. No entanto, embora tenham sido introduzidas modificações como uma política industrial, tecnológica e de comércio exterior, que privilegia a inovação e seleciona setores prioritários segundo critérios de progresso técnico e efeitos sobre a balança de pagamentos, uma nova convenção não foi estabelecida – ao contrário, a continuidade das políticas macroeconômicas entre o governo atual e o anterior sugere que a mesma visão de desenvolvimento continua prevalecendo.

Embora teorias possam ajudar a definir as prioridades e a estruturar agendas (positivas e negativas), uma nova convenção tornar-se-á hegemônica apenas se as atuais prioridades econômicas e políticas mudarem. Furtado lutou até a morte para que isso ocorresse.

3. FURTADO E SÍSIFO

Sísifo, como todos sabem, é aquele personagem mítico, condenado pelos deuses a empurrar um rochedo até o topo de uma montanha, quando então o rochedo desce a montanha e Sísifo volta, mais uma vez, a empurrá-lo. A luta de Furtado por um padrão de desenvolvimento

mais justo assemelha-se ao trabalho de Sísifo: apesar de todas as derrotas, voltou ao pé da montanha e retomou a subida.

Menos conhecidas são as razões pelas quais Sísifo foi condenado: pela sua paixão pela vida, uma vez burlou e outra aprisionou a Morte. O mesmo também se aplica a Furtado.

Camus (1942) caracteriza Sísifo como o “herói absurdo”, tanto pelas suas paixões como pelo seu tormento. “Seu desprezo dos deuses, seu ódio da morte e sua paixão pela vida lhe valeram este suplício indizível onde todo o ser se esforça para nada realizar” (1942, p.163). Mas, pondera Camus, “Sísifo ensina a fidelidade superior que nega os deuses e levanta os rochedos [...] A própria luta rumo ao topo é suficiente para preencher o coração de um homem. Devemos imaginar que Sísifo é feliz” (1942, p.163).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMS, P. *Historical sociology*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1982.
- ALVES-MAZZOTTI, A. A abordagem estrutural das representações sociais. *Psicologia da Educação*, n.14/15, 2002.
- AZZONI, C.R. Desempenho das revistas e dos departamentos de economia brasileiros segundo publicações e citações recebidas no Brasil. *Economia Aplicada*, v.4, 2000.
- BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1988.
- _____. *Celso Furtado e o pensamento econômico latino-americano*. In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; REGO, J.M. (orgs.). *A grande esperança em Celso Furtado: ensaios em homenagem aos seus 80 anos*. São Paulo: Editora 34, 2001.
- _____; MUSSI, C. (orgs.). *Políticas para a retomada do crescimento: reflexões de economistas brasileiros*. Brasília: Ipea/Cepal, 2002.
- _____. *O pensamento desenvolvimentista no Brasil: 1930-1964 e anotações sobre 1964-2005*, mimeo, Seminário Brasil-Chile: una mirada hacia América Latina y sus perspectivas. Brasília: Cepal, 2005.
- BOBBIO, N. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- BRESSER-PEREIRA, L.C.; REGO, J.M. (orgs.). *A grande esperança em Celso Furtado: ensaios em homenagem aos seus 80 anos*. São Paulo: Editora 34, 2001.

- CAMUS, A. *Lé mythe de Sisyphe*. Paris: Gallimard, 1942.
- CAPORASSO, J.; LEVINE, D. *Theories of political economy*. Londres: Cambridge University Press, 1999.
- CARDOSO, F.H. Portrait of a public intellectual. *InFocus*. UNDP, abr./2005.
- CASTRO, A.B. Renegade development: rise and demise of state-led development in Brazil. In: SMITH, W.; ACUÑA, C.; GAMARRA, E. (comp.) *Democracy, markets and structural reform in latin america*. Londres: Transaction, 1993.
- ERBER, F.S. The political economy of technology development: the case of the Brazilian Informatics Policy. In: BASTOS, M.I.; COOPER, C. (orgs.). *Politics of Technology in Latin America*. Londres: Routledge, 1995.
- _____. Desenvolvimento brasileiro nos anos 1990: mitos, círculos e estruturas. In: FERRAZ, J.C.; CROCCO, M.; ELIAS, L.A. (comp.). *Liberalização econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Futura, 2002a.
- _____. O retorno da política industrial. In: DIAS LEITE, A.; REISVELLOSO, J.P. (orgs.). *O novo governo e os desafios do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2002b.
- _____; CASSIOLATO, J.E. Política industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE. *Revista de Economia Política*, v.17, n.2 (66), 1997.
- EVANS, P. *Autonomia e parceria: estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.
- EZRAHI, Y. The political resources of American science. In: BARNES, B. (org.). *The Sociology of Science*. Hammondsouth: Penguin Books, 1972.
- FUKUYAMA, F. The End of History?. *National Interest*, 1989.
- FURTADO, C. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- _____. Desenvolvimento e estagnação na América Latina: um enfoque estruturalista. In: BIANCHI, A. (org.). *América Latina: ensayos de interpretación económica*. Santiago: Editora Universitaria, 1969.
- _____. *O longo amanhecer*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- _____. Para recuperar o dinamismo. In: CASTRO, A.C.; LICHA, A.; PINTO JR. H.; SABOIA, J. (orgs.). *Brasil em desenvolvimento: economia, tecnologia e competitividade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v.1, 2005.
- ISSLER, J. V.; FERREIRA, R.C. Avaliando pesquisadores e departamentos de economia no Brasil a partir de citações internacionais. *Ensaio Econômicos EPGE/FGV*, n.550, 2004.
- JAGD, S. *French economics of convention and economic sociology*, mimeo. Dinamarca: Roskilde University, 2004.

- JODELET, D. *Les représentations sociales*. Paris: Presses Universitaire de France, 1989.
- KRUEGER, A. The political economy of the rent-seeking society. *American Economic Review*, n.64, 1974.
- LAKATOS, I. Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes em I. Lakatos e A. Musgrave (comp.). *Criticism and the Growth of Knowledge*. Londres: Cambridge University Press, 1970.
- LOVE, J. Furtado e o estruturalismo. In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; REGO, J.M. (orgs.). *A grande esperança em Celso Furtado: ensaios em homenagem aos seus 80 anos*. São Paulo: Editora 34, 2001.
- MODENESI, A. *Regimes monetários: teoria e a experiência do real*. Barueri: Manole, 2005.
- OCAMPO, J.A. Global asymmetries and economic development. *InFocus*, UNDP, abr./2005a.
- _____. (org.) *Beyond reforms: structural dynamics and macroeconomic vulnerability*. Washington: Cepal/Stanford University Press, 2005b.
- ORLÉAN, A. Pour une approche cognitive des conventions économiques. *Révue Économique*, v.40, n.2, 1989.
- PAULANI, L.M. *A utopia da Nação: esperança e desalento*. In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; REGO, J.M. (orgs.). *A grande esperança em Celso Furtado: ensaios em homenagem aos seus 80 anos*. São Paulo: Editora 34, 2001.
- RODRIG, D. *What produces economic success?* Chile: Seminário Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America, Cepal, mimeo, 2005.
- ROSTOW, W.W. *Etapas do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.
- SÁ EARP, F. A tríplice revolução keynesiana: notas sobre a dinâmica da difusão de idéias. *Ensaio FEE*, ano 21, n.2, 2000.
- SALLUM JR., B. *Labirintos - dos gerais à nova República*. São Paulo: Hucitec/Sociologia-USP, 1996.
- _____. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. *Tempo social*, v.11, n.2, 2000.
- SHAW, E. *Financial deepening in economic development*. Londres: Oxford University Press, 1973.
- SILVA, L.I.L. *Carta ao povo brasileiro*. Partido dos Trabalhadores: São Paulo, 2002.
- SINGER, H. Guest Editor. *InFocus*, UNDP, abr./2005.
- SOCHACZEWSKY, A.C. Políticas de crescimento e o futuro do Brasil. In: BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. (orgs.). *Políticas para a retomada do crescimento: reflexões de economistas brasileiros*. Brasília: Ipea/Cepal, 2002.

- TAVARES, M.C. (org.). *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1996.
- VELLOSO, J.P.R. *Tempos modernos: memórias do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- VIGEVANI, T. *O contencioso Brasil x Estados Unidos da informática: uma análise sobre formulação da política exterior*. São Paulo: Alfa-Omega/Edusp, 1995.
- WILLIAMSON, J. *Latin american adjustment: how much has happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990.
- _____. Democracy and the Washington Consensus. *World Development*, v.21, n.8, 1993.