

SUBDESENVOLVIMENTO, INTEGRAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA NO PENSAMENTO DE RAÚL PREBISCH E CELSO FURTADO

RÔMULO C. CRISTALDO*

Resumo

O ensaio teórico que aqui se apresenta visa abordar a possibilidade de contribuição da teoria do desenvolvimento para a compreensão da administração política. Partimos da premissa de que a administração política é um processo social concreto, que faz parte da superestrutura institucional do modo de produção capitalista. Para enfrentar a problemática em questão, fazemos uma recuperação, por meio de revisão bibliográfica, de algumas das contribuições de Raúl Prebisch e Celso Furtado para a teoria do desenvolvimento, com foco nas noções de subdesenvolvimento, integração internacional e o papel do Estado na promoção do desenvolvimento. Chega-se à conclusão de que sua aplicabilidade se dá, no caso em questão, sobretudo por suas visões aparecerem como expressões dos interesses materiais e agendas de frações de classe específicas na América Latina, o que chamamos de administração política.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Subdesenvolvimento; Integração internacional; Administração política.

Abstract

This theoretical essay aims to discuss the contribution of the development theory, specifically in Celso Furtado and Raúl Prebisch, to the idea of political administration. In order to do it we performed a bibliographical revision of some works Furtado and Prebisch focusing their early contribution to the development theory. We assume as premise that the political administration refers to a concrete social process, which composes the institutional superstructure of the capitalist mode of production. Due this, we argue that development theory is one of the ways that political administration emerges on the framework of capitalism. Our conclusions were that Prebisch and Furtado's theory were the expression of interests and agenda of class fractions on Latin America, social processes we identify such as political administration.

Keywords: Development; Underdevelopment; International integration. Political administration.

I. Introdução

Os processos de articulação das relações sociais no modo de produção capitalista foram, ao longo dos anos, muito bem descritos por meio de categorias econômicas, políticas, antropológicas, psicossociais, dentre

* Doutorando em Administração (NPGA-UFBA). Pesquisador do Laboratório de Análise Política Mundial, Labmundo Antena Salvador. E-mail: <r.c.cristaldo@gmail.com>.

muitas outras. Temas como distribuição, produção, poder, instituições, representações, sintoma, e assim por diante, têm contribuído sistematicamente para o melhor entendimento das sociedades, seja sobre seu passado, presente, dinâmica, singularidades, entre outras dimensões. Porém, só apenas muito recentemente se aventou empregar categorias da Administração — como gestão, integração, liderança, organização, planejamento, processo decisório, etc. — de forma sistemática para tratar dos aspectos mais amplos das sociedades (Santos, 2003). Uma dessas tentativas tem-se materializado na pesquisa sobre Administração Política, sobretudo a partir dos trabalhos de Santos (2003), Santos, Ribeiro & Santos (2009), Santos et al. (2014), Gomes (2012), Cristaldo & Pereira (2008) e Cristaldo (2014), entre outros.

No entanto, se o emprego sistemático de categorias da administração com esse intento de apreender aspectos macrossociais é algo relativamente novo, isso não significa que tais problemáticas tenham escapado da atenção de pesquisadores dos mais diversos campos de conhecimento. Por exemplo, a sociologia de Max Weber repousa em uma brilhante análise do papel das burocracias nas sociedades ocidentais; assim como a sociologia de Comte, e depois com Durkheim, se debruçou de forma dedicada às questões da integração; isso enquanto na economia muitos de seus intelectuais trabalharam sobre temas como a firma, a divisão do trabalho, o processo produtivo, entre muitos outros; na mesma toada, a psicologia social tem empregado noções como a de representações coletivas em organizações, discursos em contextos gerenciais, etc. Esses e muitos outros campos aprofundaram temáticas que hoje clamamos serem típicas da jovem Administração, até contribuindo para a formação do corpo teórico que a compõe. Dentre as muitas contribuições das ciências sociais, um subcampo da economia em especial se destaca pela sua proximidade com as questões levantadas pela administração política: os estudos do desenvolvimento.

A noção de Desenvolvimento Econômico aparece historicamente como a representação de um processo social que pressupõe uma mudança qualitativa, de sinal positivo, em uma dada situação conjuntural ou estrutural, notadamente do ponto de vista de um país ou nação. Segundo Theotônio dos Santos (1976), o estudo do desenvolvimento é —, ou melhor, *deveria ser*, caso desejasse firmar-se como ciência — a observação crítica dos processos de mudança econômica e social das sociedades na história, com o intuito de entender suas lógicas, potencialidades e limites. Conforme de-

monstra Onofre Santos Filho (2005), foi na passagem da primeira para a segunda metade do século XX, que a política capitalista incorporou o termo desenvolvimento em seus discursos. Isto se teria dado, segundo o autor, em decorrência: (i) da necessidade de recuperação das economias ocidentais e do Japão após o conflito mundial; (ii) da emergência de uma regulação econômica estatal-planejadora; e (iii) do imperativo de se integrar os países periféricos ao capitalismo mundial, ante a ameaça comunista. No momento da reestruturação pós-guerra, esse esforço teria se consolidado na materialização de um conjunto de comissões dentro do sistema das Organizações das Nações Unidas (ONU), dentre as quais podemos destacar a Comissão Econômica para América Latina e Caribe, Cepal. Não é preciso, mas vale a pena recordar que a concepção, e conseqüentemente a política, de desenvolvimento na América Latina nos últimos sessenta anos esteve, de certa forma, imbricada com a própria história da Cepal.

No entanto, a incorporação do termo desenvolvimento ao discurso político do Ocidente se deu não como um estudo crítico da história e das possibilidades de mudança qualitativa das sociedades, mas sim como uma agenda de mudanças específicas visando modernizar as sociedades a partir de uma lógica capitalista (Santos Filho, 2005). Na América Latina esse processo fez surgir uma tradição de pensamento que, emergindo da Cepal, influenciou a formação de políticas na região. Dois autores se destacaram nesse processo, o argentino Raúl Prebisch, que foi um dos primeiros secretários executivos da Cepal, e o brasileiro Celso Furtado, que contribuiu para os estudos da Comissão nas décadas de 1950 e 1960.¹ Seus trabalhos de então se consolidaram como base para o que se convencionou chamar de desenvolvimentismo — não apenas teórico, mas sobretudo programático

1 Segundo Gonçalves (2011), o início da constituição da Cepal se deu em 14 de julho de 1947, por meio de solicitação oficial do embaixador chileno Hernán Santa Cruz realizada ao então secretário-geral da ONU, proposta que foi aceita e endossada por todos os países da América Latina. Depois de uma série de negociações e estudos de viabilidade, até mesmo envolvendo a formação de um comitê *ad hoc* com representantes de Chile, Cuba, Peru e Venezuela, o Ecosoc — sigla em inglês do Conselho Econômico e Social da ONU — em sua 153.^a reunião aprovou a Resolução n.º 106, que oficialmente criava a Comissão Econômica para a América Latina. Também se decidiu que a sua sede seria em Santiago no Chile. Embora o senso comum associe Raúl Prebisch como um dos fundadores da Cepal, no *Informe del primer período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina* (Ecosoc, 1948) seu nome não aparece sequer em algum dos grupos de trabalho. Em verdade, Prebisch chegaria à Cepal apenas em fevereiro de 1949, ainda com a missão de produzir um estudo econômico, aquele que traria a luz um de seus textos mais conhecidos, famoso sob a alcunha de *Manifiesto latino-americano* (Gurrieri, 2011; Prebisch, 2011c). De acordo com Gonçalves (2011), Prebisch só veio a ser conduzido ao posto de secretário-executivo da Cepal em 1950, tornando-se o segundo indivíduo a ocupar esse posto.

—, tanto por seu diagnóstico da situação de desenvolvimento na América Latina, como graças às possíveis soluções apresentadas (Santos, 2000).

As soluções propostas por Prebisch, Furtado e outros tantos economistas desenvolvimentistas, a partir de então se apresentaram como sugestões de políticas, programas e formas de fazer escolhas a partir da gestão estatal: o que nos faz lembrar da Administração. Podemos mesmo nos perguntar até que medida o próprio procedimento do qual surgiu o desenvolvimentismo, soluções levantadas a partir de uma análise situacional, remete aos objetos desse campo. Então, parece-nos lícito considerar a possibilidade de que tais conhecimentos possam contribuir para a compreensão *sistemática* dos aspectos gerenciais mais amplos das sociedades ou, dito de outra forma, da administração política.

Com o intuito de fazer uma pequena contribuição para essa problemática, o presente ensaio então se orienta no sentido de tentar recuperar a contribuição do pensamento desenvolvimentista para a compreensão da administração política — que aqui, conforme detalharemos mais adiante, tomamos por premissa se tratar de um processo social concreto. Para tanto, nos debruçaremos sobre as noções de desenvolvimento, subdesenvolvimento e integração decorrentes da produção de Raúl Prebisch e Celso Furtado, como fiéis representantes do desenvolvimentismo, sobretudo a partir de sua produção nas décadas de 1950 e 1960. O procedimento foi essencialmente o de revisão de literatura, tanto dos textos seminais dos dois autores no período, como acerca da noção de administração política. Assim, a seguir esse trabalho se divide em quatro partes, ou seções: a primeira visa recuperar o pensamento de Raúl Prebisch em sua contribuição para a teoria do desenvolvimento; na segunda nos debruçamos então sobre os trabalhos de Celso Furtado, com o mesmo intento; para, em seguida, tecermos uma análise dessas contribuições a partir da noção de administração política; por fim, há uma breve seção para as considerações finais.

2. Desenvolvimento e subdesenvolvimento segundo Raúl Prebisch

Em boa parte de seu trabalho, Raúl Prebisch buscou construir uma interpretação da questão do desenvolvimento que pudesse ser funcional para a formação de políticas na América Latina, isso a partir de uma crítica parcial da noção neoclássica de crescimento econômico. Suas proposições, ao mesmo tempo que condensaram as opiniões de uma parte da

intelectualidade da região a partir do segundo quartel do século XX, também contribuíram para consolidar no discurso político oficial a primeira doutrina de desenvolvimento da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), a qual teve como uma de suas principais características naquele momento de instabilidade, transição e crise, a de não teorizar de modo que não se levantasse a possibilidade de ruptura com o modo de produção capitalista. Alfonso Gurrieri (2011) afirma que o trabalho de Prebisch representava ao mesmo tempo, e contraditoriamente, tanto a necessidade [ou desejo] de mudança da região, como também a incerteza sobre o rumo das possíveis transformações num pós-guerra marcado pela polarização da política internacional e a Guerra Fria — e, conseqüentemente, foi também um esforço oficial para tentar influenciar aquele processo.

No que tange aos aspectos teóricos, Prebisch de certa forma aceitava a premissa neoclássica de que o desenvolvimento é decorrente do crescimento econômico; assim como demonstrava concordar com a noção de que o crescimento, por sua vez, se daria graças ao aumento da produtividade do trabalho, essa por sua vez obtida a partir do acúmulo de capital. No entanto, quando o autor observou as disparidades de desenvolvimento entre os países, ele percebeu que os processos históricos particulares de cada nação as conduziram de diferentes maneiras de se inserir internacionalmente, assumindo assim dessemelhantes papéis na divisão internacional do trabalho. Essas inserções diferenciadas, por sua vez, teriam determinado a maneira por meio da qual os ganhos decorrentes do progresso técnico eram distribuídos entre países e classes sociais, redundando em desenvolvimentos diferentes (Prebisch, 2011c).

Segundo Prebisch (2011c), as nações que passaram por um processo pioneiro de industrialização ainda nos séculos XVIII e XIX formariam um centro desenvolvido, exportador de bens industriais e de capital, ao passo que os demais países, especializados na produção e exportação de bens primários, comporiam uma periferia subdesenvolvida. Estas duas dimensões comporiam um sistema articulado com regras próprias de funcionamento, denominado como modelo centro-periferia. Segundo Prebisch, seriam essas diferenças da especialização da estrutura produtiva dos países que os levariam a também distintas trajetórias de desenvolvimento.

Para o autor a condição de desenvolvimento e subdesenvolvimento estaria intrinsecamente ligada ao papel que um país assume, ou é relegado, no sistema que articula o centro dominante à periferia; bem como na forma

como essa articulação condiciona as suas estruturas produtivas internas. Os países industrializados seriam desenvolvidos porque, em primeiro lugar, os altos níveis de produtividade do trabalho seriam lá mais homogênea-mente distribuídos entre os diversos setores da economia, o que asseguraria uma distribuição de renda também mais homogênea. A condição de sub-desenvolvimento, por sua vez, se observaria no fato de que, nas nações periféricas, apenas um ou poucos setores da economia apresentariam uma produtividade do trabalho elevada — os demais estariam imersos em processos tipicamente pré-capitalistas —, graças ao que os níveis de renda seriam heterogêneos.

Ainda, nos países centrais, a renda e a produtividade homogênea-mente distribuída entre os setores permitiria a manutenção de uma economia internamente dinâmica, dotada de relações intersetoriais que se complementar-iam entre si. Ao passo que, nos países periféricos a renda e a produtividade heterogeneamente distribuídas indicariam uma economia interna cujas rela-ções intersetoriais não se complementar-iam internamente, já que um ou pou-cos setores dinâmicos se especializam na exportação, normalmente de *com-modities* oriundas do setor de bens primários da economia (Prebisch, 2011c).

Prebisch afirmou que também a inserção de um país como exporta-dor de *commodities* seria um entrave para seu desenvolvimento. Contraria-mente ao que sugere a noção neoclássica de crescimento, os ganhos de produtividade do trabalho decorrentes do progresso técnico nos países cen-trais não seriam transferidos para os preços das mercadorias industrializa-das, mas incorporados como renda — na opinião de Prebisch, absorvida pela classe trabalhadora, que nos países centrais teriam maior capacidade de mobilização político-sindical. Por outro lado, os ganhos de produtivi-dade decorrentes do progresso técnico ocorrido em países periféricos levar-iam à redução dos preços dos bens primários — tanto por conta de que as classes trabalhadores nestes países seriam mais desarticuladas, como por-que os países centrais, por sua posição de compradores com grande poder de mercado, poderiam impor aos periféricos os preços das mercadorias.² Isto resultaria em uma contínua desvalorização relativa dos bens primários, ao passo que os bens industriais manteriam seus valores, ou se valorizariam. Nesse sentido, observar-se-ia uma deterioração sistêmica e contínua dos

² Embora se associe à esses fenômenos a questão da oferta elástica de mão de obra, como Ruy Mauro Marini (2005) bem descreveu, essa variável não recebeu destaque na exposição que Prebisch (2011c) faz no texto em questão.

termos de intercâmbio entre as nações, fazendo com que os países periféricos precisassem realizar um esforço produtivo cada vez maior para manter o seu padrão de consumo (Prebisch, 2011c).

O subdesenvolvimento dos países periféricos estaria, segundo Prebisch (2011c), intrinsecamente ligado à deterioração dos termos de intercâmbio com os países centrais. Para o autor, como já foi dito, o desenvolvimento depende do incremento da produtividade do trabalho, da acumulação de capital e em última instância dos níveis de poupança disponíveis para se realizar investimentos. Se uma economia periférica enfrenta deterioração contínua dos termos de intercâmbio, por um lado sua capacidade de poupar seria também cada vez menor, prejudicando assim as possibilidades de investimento e, conseqüentemente, de realizar incrementos de produtividade. Além disso, os países periféricos sofreriam com uma contínua redução da disponibilidade de divisas em moeda internacional, sem a qual não seria possível adquirir os bens de capital necessários para industrialização, ou mesmo para a realização de incrementos de produtividade.

Prebisch ainda chama a atenção para o fato de que as classes dirigentes dos países periféricos tenderiam a emular os costumes de consumo das classes dirigentes dos países centrais, forçando assim suas economias a realizar importações — e conseqüentemente empregar divisas — que não seriam destinadas ao incremento de produtividade, mas sim ao consumo conspícuo (Prebisch, 2011c). Isso, segundo a análise de Prebisch, causaria nas economias periféricas uma tendência sistêmica ao desequilíbrio do balanço de pagamentos, assim como uma contínua redução da capacidade de importação (Prebisch, 2011a).

Com intuito de solucionar essa situação, um país subdesenvolvido deveria promover a elevação do nível de poupança e do estoque de capital por meio da economia de divisas. E isso só seria possível pela realização de um processo de industrialização. A primeira sugestão que Prebisch faz é que, com o intuito de aliviar o uso de divisas para importação de bens industriais, os países periféricos precisariam realizar um esforço de montagem do aparato industrial visando à substituição de importações (Prebisch, 2011c). Processo esse que deveria ser liderado pelo Estado, como a instituição legitimamente outorgada da função de promover qualquer ação indutora, reguladora e organizadora do processo de desenvolvimento. Ainda no texto de 1949, Prebisch argumenta que a ação estatal se faz necessária tanto para o redirecionamento da poupança e das divisas no sentido de

promover o processo de industrialização, quanto para a proposição de políticas alfandegárias destinadas a proteção da indústria nascente. Isso além de sugerir a ação estatal na condução de políticas anticíclicas, adaptadas às particularidades das nações periféricas, nos momentos de depressão do modo de produção capitalista (Prebisch, 2011c).

Em um trabalho publicado em 1951, já como secretário-geral da Cepal, Prebisch indicou a necessidade de os Estados atuarem também sobre seus sistemas tributários, os quais deveriam ser orientados para a promoção do desenvolvimento, sobretudo fomentando a poupança, desincentivando o consumo de itens que pressionavam negativamente o balanço de pagamentos, o uso mais eficiente da terra, entre outros pontos (Prebisch, 2011e). Ainda sugeriu a adoção de procedimentos de programação econômica para o desenvolvimento, que pudessem mitigar problemas internos como a falta de mão de obra (por meio de política de formação profissional), a melhor distribuição de recursos tecnológicos entre os setores e regiões produtoras (por meio de política de ciência e tecnologia), entre outros fatores.³ Mais adiante, em 1955, o autor se voltou especificamente para o que acreditava ser os *Principais problemas da técnica preliminar de programação* (Prebisch, 2011f). Neste texto, Prebisch discorre demoradamente sobre as inúmeras dificuldades do Estado ao lidar com projeções de crescimento, demanda, mobilidade interna de mão de obra, entre outros fatores. Em verdade, durante toda sua obra Raúl Prebisch defende o Estado como não apenas importante, mas central na promoção do desenvolvimento na América Latina (Gurrieri, 2011).

Embora seja comum na teoria do desenvolvimento a interpretação de que a abordagem de Raúl Prebisch está fundamentada exclusivamente na hipótese da deterioração dos termos de intercâmbio, Sai-wing Ho (2012) afirma que esta não foi necessariamente a única grande preocupação do trabalho do autor, nem sequer talvez a mais importante. Ho defende que o economista argentino estaria mais voltado para a análise da capacidade de importação das nações, pois seria por meio desses processos que os países subdesenvolvidos poderiam obter as divisas que permitiriam a eles adqui-

3 Poder-se-ia argumentar que o Estado sempre promove tais medidas, mas Prebisch enfatizou como as ações de programação do desenvolvimento precisavam ser articuladas de um modo singular. “O fato de o Estado ter uma influência acentuada no curso das atividades econômicas não quer dizer, portanto, que exista um programa. Para que exista um programa, e não apenas uma série de medidas desconexas e parciais, é preciso proceder a um exame geral de todas essas medidas, a fim de que, sem prejuízo de seus objetivos especiais, elas correspondam às metas de desenvolvimento” (Prebisch, 2011e, p. 262).

rir capital para superar a distância tecnológica para com os países centrais. Assim, segundo Ho, o enfoque central de Prebisch seria mais especificamente no incremento das “densidades tecnológicas” (2012, p. 889) dos países menos desenvolvidos, o que aumentaria sua capacidade de criar riqueza. Andrés Lazzarini & Denis Melnik (2013) destacam que este incremento tecnológico no pensamento de Prebisch aparecia como essencial para dar sustentação ao processo de industrialização, o que, por sua vez, seria a chave para a superação do subdesenvolvimento.

Com o passar dos anos, e tendo observado os processos de substituição de importações levados adiante na América Latina até o início da década de 1960, Prebisch percebeu que essa política não apenas foi incapaz de reduzir o desequilíbrio do balanço de pagamentos, como também não surtiu os efeitos esperados de homogeneizar a produtividade e a rentabilidade entre os setores (Prebisch, 2011b). Além disso, notou que a *vulnerabilidade externa* das economias latino-americanas tinha persistido, embora tenha se transformado de uma vulnerabilidade de demanda para uma vulnerabilidade de oferta, na sua visão (Prebisch, 2011d). A partir de então o autor passou a sugerir algumas alterações substanciais na sua proposição inicial de substituição de importações. Algumas das novas sugestões incluíam, por exemplo: (a) o imperativo de formação de uma indústria de base, como suporte para a industrialização, visando assim substituir importações de matérias-primas (Prebisch, 2011b); (b) a urgência de se desenvolver a indústria de bens de capital, ainda nos moldes da política de substituição de importações (Prebisch, 2011d); e (c) a necessidade de se fomentar maior integração econômica da América Latina, como forma de contornar o comércio desigual com os países centrais, mediante a instauração de um regime de mercado comum na região (Prebisch, 2011d).

Sobre essa última questão — a da integração da América Latina —, seu argumento é que o processo de desenvolvimento da região poderia ser potencializado por meio de uma ação conjunta entre as nações, baseada na integração econômica. Nesse sentido, a partir da Cepal, Raúl Prebisch passou a liderar um grupo de trabalho com o objetivo de realizar estudos para dar suporte à criação de um *Mercado Comum* que viesse a abranger os países da América Central e do Sul. Segundo sua argumentação, a simples adoção de um processo de substituição de importações generalizado ameaçaria a eficiência econômica das economias no continente, uma vez que existiriam vantagens potenciais de especialização industrial entre elas,

que poderiam ser obtidas caso se articulasse. Dessa forma, segundo Prebisch, caminhar no sentido de formar um mercado comum — no qual os países negociariam uma divisão do trabalho industrial visando a especialização produtiva dentro do bloco —, permitiria a redução da vulnerabilidade externa de oferta, sobretudo por três fatores: *(i)* contribuir para a diminuição dos custos de produção, *(ii)* proporcionar um ambiente concorrencial dedicado e *(iii)* fomentar exportações industriais (Prebisch, 2011d).

A noção de desenvolvimento no trabalho de Raúl Prebisch aparece notadamente conectada à noção de integração. Em primeiro lugar, como foi possível constatar anteriormente, as condições de desenvolvimento e subdesenvolvimento de um país estariam ligadas a como ele se insere na divisão internacional do trabalho — em outros termos, em como ele se integra à economia-mundo capitalista. A integração, portanto, aparece como elemento dinâmico do processo de desenvolvimento, uma problemática cuja alteração, na visão de Prebisch, seria essencial para contornar o subdesenvolvimento latino-americano. Logo, suas soluções para as questões de desenvolvimento precisariam dar conta dos processos de integração. Porém o autor não propõe uma ruptura política da adesão da América Latina à economia-mundo capitalista, mas sim uma reformulação concreta de seus sistemas produtivos por meio do já destacado processo de industrialização, reforma a qual tenderia, na sua interpretação, a alterar o papel desses países na divisão internacional do trabalho de forma pacífica e complementar.

É interessante notar, em segundo lugar, que a própria proposta de reformular a estrutura concreta da América Latina acaba por demandar, teórica e empiricamente, uma outra composição integradora, convergindo para o regionalismo. Prebisch (2011d) argumenta que os países latino-americanos se desenvolveriam de maneira mais acentuada caso pudessem, entre si, promover uma integração produtiva que articulasse seus setores industriais de maneira complementar. Embora proposta em termos econômicos no texto de 1959 — se bem que, de certa forma, é possível dizer que vinha aflorando deste o trabalho de 1949 —, o autor sugere a adoção de compromissos, tratamento preferencial, acordos de cooperação, integração progressiva e negociada, que demandam no substrato, necessariamente, a formação de um componente político e institucional para dar suporte a tais transformações. Como o autor sugere a formação de um mercado comum — com tarifas alfandegárias únicas, política fiscal articulada, livre fluxo

de fatores, etc. —, aparece nas entrelinhas o objetivo de compor na América Latina uma economia coesa internamente, o suficiente para se afirmar enquanto *player global* externamente.

3. Uma passagem pela contribuição de Celso Furtado

Por sua vez, Celso Furtado forneceu uma vasta coleção de reflexões para os estudos do desenvolvimento, em mais de meio século de produção dedicada em alto nível. Aqui nos concentramos nos principais trabalhos de Furtado que dialogavam mais diretamente com a produção de Prebisch e com a primeira fase do pensamento desenvolvimentista engendrada a partir da Cepal. Em 1961 Celso Furtado (2009) reuniu, no livro intitulado *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, um conjunto ensaios que havia realizado na década anterior concomitante a seu trabalho na Cepal, a partir dos quais levantou importantes questões teóricas acerca dos processos de desenvolvimento. Furtado, da mesma forma que Prebisch, partiu da percepção de que é por meio da produtividade do trabalho, enquanto fator dinâmico de produção, que em última instância é possível mensurar o desenvolvimento de uma nação. Nesse sentido o autor afirma que:

Numa simplificação teórica se pode admitir como plenamente desenvolvidas, num momento dado, aquelas regiões em que, não havendo desocupação de fatores, só é possível aumentar a produtividade (a produção real *per capita*) introduzindo novas técnicas. Por outro lado, as regiões cuja produtividade aumenta ou poderia aumentar pela simples implantação das técnicas já conhecidas são consideradas em graus diversos de subdesenvolvimento. O crescimento de uma economia desenvolvida é, portanto, principalmente, um problema de acumulação de novos conhecimentos científicos e de progressos na aplicação tecnológica desses conhecimentos. O crescimento das economias subdesenvolvidas é, sobretudo, um processo de assimilação da técnica prevalecente na época (Furtado, 2009, p. 85).

Percebe-se que, para Celso Furtado, o critério que permitia classificar um país ou uma região como desenvolvida ou subdesenvolvida se relacionaria às alternativas disponíveis para o incremento da produtividade do trabalho — no sentido de produção de tecnologia ou simples assimilação

de tecnologia pré-existente. Porém, para que um aumento de produtividade do trabalho realmente viesse a proporcionar uma mudança qualitativa na estrutura econômica, aquele processo precisaria se associar, segundo o autor, a uma elevação da renda real *per capita*, sem a qual não é possível falar em desenvolvimento.

Primeiramente, é interessante notar como Furtado (1983) diferencia o crescimento do desenvolvimento. Segundo ele, a noção de crescimento — que remete a transformações nas alocações de fatores produtivos que se traduzem em avanços de ordem apenas *quantitativa* da produtividade — deve ser utilizada apenas para conjuntos econômicos simples, cuja procura não é autocriada internamente, como empresas e setores produtivos. Para setores econômicos complexos, a terminologia mais adequada para indicar a mudança *qualitativa* que adviria da rearticulação dos fatores produtivos seria a de desenvolvimento. O desenvolvimento, no entanto, estaria ligado ao processo de crescimento, uma vez que o primeiro significa o aumento de produtividade — e as transformações estruturais por este induzidas — de um conjunto econômico complexo decorrente do crescimento observado em seus subconjuntos.

O desenvolvimento acontece porque o crescimento econômico levaria a modificações na estrutura produtiva dos países, modificações essas que tomam a forma de transformações de relações e proporções de consumo decorrentes das mudanças na forma de distribuição e utilização da renda. Tais modificações de ordem estrutural ocorreriam porque seriam introduzidos procedimentos mais eficazes de utilização de recursos, esses por sua vez induzidas pela *(i)* acumulação de capital ou pela *(ii)* incorporação de inovações técnicas — segundo Furtado, esses dois fatores aparecem de maneira integrada. As alterações de distribuição e volume de renda, bem como da estrutura de preços, induzidas pelo surgimento de formas mais eficazes de utilização dos recursos levariam a uma mudança no próprio sistema de valores da sociedade, o que viriam então a remodelar a própria demanda social e, conseqüentemente, a alocação dos recursos disponíveis (Furtado, 1983). Embora Celso Furtado trate do desenvolvimento de maneira geral como um problema de elevação da produtividade do trabalho e seus efeitos — essa, por sua vez, decorrente da acumulação de capital e de inovações tecnológicas a partir variáveis puramente econômicas —, o autor aborda o subdesenvolvimento de forma estrutural e institucional.

É a partir desse pressuposto que o autor diferencia as noções de desenvolvimento e subdesenvolvimento. Furtado afirma ainda que “o subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas modernas consideradas desenvolvidas. É, em si, um processo particular, resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas” (Furtado, 2009, p. 171). Em outras palavras, o subdesenvolvimento seria o fenômeno decorrente da convivência de uma região dotada de um nível menor de produtividade do trabalho, com outra que apresenta um nível maior de produtividade do trabalho no plano da divisão internacional do trabalho. O subdesenvolvimento surge quando uma estrutura arcaica recebe, em um ou poucos setores econômicos, a introdução de um aparato empresarial mais produtivo que os demais.

Ora, o surgimento de um setor dinâmico numa economia arcaica só seria possível, segundo Furtado (2009), graças ao estabelecimento de uma relação com outro sistema econômico localizado no exterior, esse por sua vez necessariamente homogêneo e desenvolvido. A economia desenvolvida então integraria apenas parcialmente a economia arcaica, mantendo relações com um ou poucos de seus setores que lhe interessassem, os quais passariam a obter ganhos de produtividade por conta do comércio. Como resultado, na economia arcaica passariam a conviver duas realidades: o setor, ou setores integrados dinamicamente ao comércio externo; e os demais, de importância local e voltados para subsistência. Este convívio se tornaria, num primeiro momento, o fator de empuxo do crescimento econômico da economia arcaica. Porém, o desequilíbrio gerado pela coexistência de setores com produtividades distintas serviria como limite estrutural, por gerar desigualdade interna, caracterizando a condição de subdesenvolvimento. Em outras palavras, assim como para Prebisch, na ótica de Furtado o subdesenvolvimento seria um processo resultante de uma forma particular de integração internacional.

Essa argumentação também é utilizada pelo autor para explicar o motivo da manutenção da situação de subdesenvolvimento de nações periféricas. Segundo Furtado (1983), os ganhos decorrentes do aumento de produtividade do trabalho numa nação subdesenvolvida podem se esvaír através do comércio internacional, por meio do já explicado fenômeno da *deterioração dos termos de troca*, fazendo com que não haja alterações significativas de renda, nem mudança das preferências de demanda e nem, tampouco, transformações na estrutura de alocação de recursos. Para combater essa

situação o autor sugere que, para se escapar da situação de subdesenvolvimento, é preciso construir condições para se estabelecer uma relativa autonomia decisória aos interesses estrangeiros de grupos internacionais.

A linha de pensamento desenvolvimentista não aceitou a discussão do problema em termos estritamente “econômicos”. Preocupada em defender a predominância recém-conquistada de seu centro de decisão, assinalou o perigo que adviria do controle do que seria o setor mais importante da atividade industrial por grupos internacionais cujos interesses não se confundem necessariamente com os do país. [...] Sem embargo, constitui uma constante na nova ideologia do “desenvolvimento nacional” que se deve reduzir ao mínimo a possibilidade de que o desenvolvimento do país seja entorpecido por decisões tomadas de fora por grupos cujos interesses possam conflitar com os da economia nacional (Furtado, 2009, p. 216).

Furtado também converge com o pensamento de Prebisch ao defender que é na instituição Estado, enquanto agente econômico com maior poder de decisão e capacidade técnica de antecipar efeitos dos processos econômicos, que se deveria confiar a função de ser o motor do desenvolvimento. Nesse sentido, o autor assinala que “essa ideologia [do desenvolvimentismo] transformou a conquista dos centros de decisão em objetivo fundamental. E, como o principal centro de decisões é o Estado, atribui a este papel básico na consecução do desenvolvimento” (Furtado, 2009, p. 216).

Por outro lado, Furtado defende que uma nação *não* desenvolvida *precisa* de um impulso para iniciar seu desenvolvimento. Na maior parte das vezes, esse impulso deveria vir do comércio exterior, seja no sentido do surgimento de demanda externa em relação a alguma *commoditie* em estoque em abundância e subexplorada — o que exigiria a implantação de uma indústria capaz de produzir excedentes, rearranjando a estrutura de produção pela realocação dos fatores disponíveis em um setor mais dinâmico —, ou por meio do aproveitamento de vantagens comparativas no uso de fatores de produção ociosos, como o trabalho (Furtado, 1983). Porém, segundo Furtado não é possível prescindir do comércio exterior, sem o qual não se pode acessar as fontes de capital e tecnologia já existentes. Segundo o autor, tais tecnologias são necessárias para aumentar a produtividade e dinamizar as economias subdesenvolvidas.

Celso Furtado já na década de 1950 empregava o termo *dependência* para caracterizar as economias latino americanas, em especial a brasileira. O autor afirmava que uma das características da condição de subdesenvolvimento está no fato de que economias assim diagnosticadas se encontrariam num contexto internacional marcado por relações de influência (ou dominação) entre as nações centrais, relações estas que seriam assimétricas em poder. As nações do centro, tanto por controlar o progresso tecnológico como por serem capazes de impor os padrões de consumo, teriam o poder estruturar o aparato produtivo das outras. Fariam isso conferindo a uma minoria local a possibilidade de acessar o padrão de consumo dos países centrais, “sob forma de um «enclave» social, um grupo culturalmente integrado nos subsistemas dominantes”(Furtado, 1983, p.183), garantindo assim a perpetuação da representação de seus interesses naqueles espaços.

A existência de um enclave social com tal configuração apresentaria, segundo o autor, consequências econômicas — como o emprego de divisas para importação de bens de luxo, a concentração de renda, entre outras —, e políticas, como um crescente desequilíbrio na estrutura social, a resistência a mudanças nas relações de dependência, e assim por diante. Porém, Furtado (1983) enxergava nessa tendência um processo de alienação dos indivíduos, e não necessariamente uma força econômica: acreditava à época que bastaria difundir o ideário desenvolvimentista que tais tendências de caráter cultural recrudesceriam.⁴

Mauro Boianovsky (2010), em uma recuperação do trabalho de Furtado, afirma que a principal contribuição do autor para a teoria do desenvolvimento seria sua proposta de observar esses aspectos estruturais do atraso econômico. Destaca ainda o fato de que os processos de desenvolvimento e subdesenvolvimento estariam interconectados, não sendo de fato estágios de um *continuum*, mas complementares: porém, Boianovsky argumenta que esta noção em Furtado não aparece como mera continuação da concepção centro-periferia de Prebisch, uma vez que o economista brasileiro enfocava os processos históricos de formação das estruturas sociais na constituição da situação de dependência. Almeida (2009) afirma que a

4 Mais adiante, tanto Marini (2005), como Santos (2000) e até mesmo Cardoso & Faletto (1977) defenderiam a noção de que haveria um tipo de mimetismo cultural, um processo por meio do qual as elites econômicas da periferia incorporariam os valores, visões de mundo e instituições das elites forâneas — oriundas sobretudo dos países centrais. Porém, nos textos aqui analisados, Celso Furtado não emprega ainda o termo mimetismo para caracterizar esse processo social.

noção de dependência em Furtado já na década de 1960 era bastante avançada, no sentido de abarcar aspectos políticos, culturais e ideológicos — o que depois viria a ser atribuído a Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto. O mesmo afirma o trabalho de Borja (2009), autor o qual destaca como Furtado enxergava, na assimilação da cultura dos países centrais realizada pelas classes sociais latino-americanas, um entrave para a construção de uma autonomia decisória na região.

4.A Administração Política em Prebisch e Furtado

A partir do que foi até aqui discutido, é possível retornar a dúvida inicial desse trabalho. É lícito dizer, a essa altura, que as construções teórico-argumentativas tanto de Raúl Prebisch como de Celso Furtado poderiam ser consideradas teorias a serem somadas ao rol de conhecimentos da administração política? Para ilustrar essa questão acreditamos ser importante primeiro recuperar aqui uma noção de administração política.

O conceito de administração política aparece no trabalho de Santos (2003) se referindo às formas assumidas pela gestão do Estado tendo em vista atingir um objetivo social mais geral, objetivo esse que o autor identifica com a noção de desenvolvimento. Na percepção de Santos, Ribeiro & Santos, a administração política é o *campo* que ocupa da “gestão das relações sociais de produção e distribuição em sua totalidade” (2009, p. 931), apresentando a administração política como um espaço de saber, como uma ciência que deveria se separar das demais para ter autonomia. Já Cristaldo & Pereira (2008) defendem que a administração política, na verdade, é a forma *gestorial* por meio da qual se manifestam os interesses e objetivos de classes e frações de classe no modo de produção capitalista. Mais adiante Cristaldo (2014) recupera essa noção de administração política como gestão de relações sociais, argumentando que as frações de classe no capitalismo — que se encontram em constante fricção no sentido de formar hegemonias políticas — expressam suas concepções de gestão não apenas para o Estado, mas também para os demais aparelhos da sociedade civil (escolas, fundações, empresas, etc.), por meio de uma agenda particular de princípios que são capazes de garantir a consecução de seus interesses particulares. E essa agenda é apresentada como se fosse capaz de contribuir para o interesse geral.

É possível afirmar, a partir de Cristaldo & Marinho (2008) e Cristaldo (2014), que no modo de produção capitalista convivem ao menos duas

instâncias de administração política (talvez não exclusivamente). De um lado se encontram os padrões gerenciais imanentes que podem ser efetivamente observados no plano da produção e distribuição em um dado momento histórico de uma nação — que, de certa forma, regulam relações sociais e redundam em efeitos e objetivos específicos os quais não necessariamente atendem aos interesses da coletividade —, de outro lado se apresentam opções de alternância desses padrões gerenciais, como alternativas de gestão que se propõem a gerar efeitos e atingir objetivos diversos.

Como acreditamos que a administração política é a expressão, em termos gerenciais, dos interesses das classes e suas frações que se encontram em conflito (cooperação ou algo entre esses dois extremos) no modo de produção capitalista, a administração política *dominante* ou *hegemônica* seria reflexo dos interesses e objetivos da fração de classe dominante ou hegemônica — a qual, portanto, encontra espaço para se materializar em políticas, decisões e arranjos concretos de produção e distribuição *dominantes* ou *hegemônicos*. Concorrendo com essa instância mais geral, portanto, se encontrariam padrões de gestão que são expressão dos interesses de outras frações de classe, os quais ou não encontram oportunidades para se materializar, ou possuem espaços relativamente reduzidos para tanto, limitando assim a capacidade dessas frações em atingir seus interesses particulares. Na nossa percepção, essas diferentes visões de gestão tomariam a forma ideologizada de teorias de desenvolvimento. Em outras palavras, visando dissimular o inevitável caráter particularista que assumiria um projeto de gestão, os interesses das frações de classe se apresentam como alternativas que propõem uma transformação quantitativa e qualitativa das estruturas econômicas de uma nação, como a vias de desenvolvimento.⁵

Assim, podemos dizer que a administração política não seria — como parecem defender Reginaldo S. Santos (2003), Santos, Ribeiro & Santos (2009) ou Elinaldo L. Santos et al., (2014) — necessariamente um campo de conhecimento, ou ao menos, não como Bourdieu aborda o tema.⁶ Na

5 Como afirmam Marx e Engels, “realmente, toda nova classe que toma o lugar de outra que dominava anteriormente é obrigada, para atingir seus fins, a apresentar seu interesse como o interesse comum de todos os membros da sociedade, quer dizer, expresso de forma ideal: é obrigada a dar a suas ideias [sic] a forma da universidade, a apresentá-las como as únicas racionais, universalmente válidas” (2007, p. 48).

6 Em Bourdieu o campo científico é apresentado como um espaço de relações sociais, poderes e interesses, que congrega indivíduos, grupos e instituições que se articulam pelo (ou disputam a hegemonia do) saber ao redor de um conjunto particular de problemáticas. Tal disputa, segundo o autor, se dá no âmbito do que é considerado verdade, muito embora a noção de verdade seja fluidamente construída não necessariamente pela sua capacidade de melhor

concepção de Cristaldo & Marinho (2008) e Cristaldo (2014) a administração política é apresentada como um *processo social concreto*, sobre o qual é preciso se debruçar para conhecer suas nuances e particularidades. Porém, é preciso dizer que, como recorda Cristaldo (2014), não se trata de algo que tenha passado despercebido pela academia. Por exemplo, a teoria da regulação francesa aborda um objeto semelhante, assim como as diversas variantes da teoria institucional, a teoria francesa das convenções, ou mesmo os estudos do desenvolvimento. O termo administração política surge, portanto, como um nome novo para um fenômeno já conhecido e até bem pesquisado. Sua novidade está no fato de reconhecer que tais processos tratam de um fenômeno gerencial, organizacional, o que, portanto, o coloca no centro das preocupações da Administração, esse sim enquanto campo de conhecimento.

Voltando-nos para a proposta de Furtado e Prebisch, é possível resumir seu pensamento, não sem alguma perda, como que partindo de um diagnóstico de que as economias latino-americanas se encontravam subdesenvolvidas por: (i) apresentarem uma estrutura dual na qual coexistia uma (ou poucas) atividade dinâmica focada na monocultura para exportação, ao lado de uma sociedade tradicional; que se pautava por (ii) um padrão de crescimento para fora, dependente do comércio exterior; o que resultava num (iii) desequilíbrio interno, de distribuição de renda e autonomia decisória; assim como na (iv) deterioração dos termos de intercâmbio com as nações desenvolvidas; e na (v) dominação por parte de uma oligarquia comprometida com a condição de dependência — num processo, conforme já foi discutido, mais atrás em uma nota de rodapé, semelhante ao de mimetismo cultural. Diante desse diagnóstico, afirmavam em linhas gerais que era preciso realizar uma reforma superestrutural nos países,⁷ em

representar a realidade, mas, sobretudo, pela habilidade de seus defensores em acumular e transacionar um tipo específico de capital. Como afirma Bourdieu, “é o campo científico, enquanto lugar de luta política pela dominação científica, que designa a cada pesquisador, em função da posição que ele ocupa, seus problemas, indissociavelmente políticos e científicos, e seus métodos, estratégias científicas que, pelo fato de se definirem expressa e objetivamente pela referência ao sistema de posições políticas e científicas constitutivas do campo científico, são ao mesmo tempo estratégias políticas. Não há «escolha» científica [...] que não seja uma estratégia política de investimento objetivamente orientada para a maximização do lucro propriamente científico, isto é, a obtenção do reconhecimento dos pares-concorrentes” (Bourdieu, 1983, pp. 126-7).

⁷ É preciso destacar que nem Raúl Prebisch, nem tampouco Celso Furtado, ao menos nos trabalhos aqui analisados, propuseram em algum momento qualquer possibilidade de ruptura com a ordem capitalista. Todo seu discurso de desenvolvimento se deu como uma sugestão de ações do governo para, dentro de uma lógica capitalista de valorização e acumulação de capital, proporcionar aos países subdesenvolvidos as alterações estruturais necessárias para que

termos institucionais, políticos e ideológicos. Primeiro, acreditavam que era preciso formar um mercado interno, num desenvolvimento de certa forma voltado para dentro — mas que não subestimava a importância do mercado externo para formação de divisas —, que eliminaria a dependência e aumentaria a capacidade decisória dos países, permitindo a esses conduzirem processos de desenvolvimento planejado. Dessa forma, seria possível enfraquecer as oligarquias, melhorando assim a distribuição interna de riqueza e poder, o que também auxiliaria na composição de um mercado interno forte. Tais alterações estruturais, por sua vez, levariam a se mitigar a alienação cultural endêmica na região, permitindo a consolidação de uma ideologia desenvolvimentista que levaria a emersão de um aparato estatal plenamente comprometido com a transformação qualitativa das economias periféricas: o Estado Desenvolvimentista (Santos, 1976). Em síntese, aqueles autores propunham uma ressignificação do papel de seus países na divisão internacional do trabalho, seja por meio da política de substituição de importações em Prebisch, seja pela busca da autonomia decisória a partir do Estado levantada por Furtado.

A partir da apreciação dos primeiros trabalhos de Raúl Prebisch e Celso Furtado, nota-se também um otimismo quando a *possibilidade* de desenvolvimento dos países periféricos, expresso no objetivo de alcançar o padrão de consumo dos países centrais. Tanto um como o outro juntaram argumentos acerca da natureza, dinâmica e obstáculos contra o desenvolvimento, acrescentando sugestões de políticas e mudanças institucionais que poderiam auxiliar esses países a escaparem da condição de subdesenvolvimento. No entanto, tal otimismo se esvaiu com o passar dos anos, o que se expressou em seus trabalhos posteriores. Por exemplo, no texto *Nova política comercial para o desenvolvimento* Prebisch já enfrentava a crítica contra os processos de substituição de importações, para o que teceu toda uma nova argumentação ressignificando tanto seu diagnóstico, quanto suas prescrições. Já Furtado (1974) — pouco depois das críticas

obtivessem ganhos de produtividade e pudessem se modernizar de maneira relativamente autônoma. Sua agenda de alterações para o Estado aparece nesses textos como um rol de decisões de ordem econômica e política, por meio das quais se espera que as estruturas sociais sejam indutivamente alteradas. Se em determinado momento propuseram uma crítica contra as oligarquias locais, também ressaltaram o importante papel que a riqueza produzida por tais grupos sociais exerceriam num contexto de desenvolvimento induzido pelo Estado. Sendo assim, escolhemos relativizar o alcance das mudanças propostas no aparato estatal — que, segundo Gramsci envolve inclusive os aparatos ideológicos destinados à manutenção da ordem social (Carnoy, 1994) — ao dizer que propunham uma *reforma* superestrutural e não necessariamente uma *transformação* nem tampouco uma *revolução*.

levantadas a teoria da dependência a respeito do diagnóstico e políticas propostas (Santos, 2000) —, também levantou dúvidas, talvez até mais contundentes que as elaboradas por Prebisch, contra a própria possibilidade do desenvolvimento.

Nesse sentido, acreditamos poder afirmar que as sugestões de desenvolvimento, que Furtado e Prebisch apresentavam nessa fase de suas produções, apareciam tanto como um conhecimento sobre a sua percepção de realidade, mas também como prescrições para mudar aquela realidade. Em última instância, suas visões acerca de como superar a condição de subdesenvolvimento eram expressões ideologizadas da administração política de classes e frações de classe que, inseridas em economias periféricas especializadas em agricultura para exportação, não tinham seus interesses atendidos e, portanto, se opunham às oligarquias agrárias então dominantes. Seja isso consciente ou não. Suas formulações de como se deveriam gerenciar os recursos nacionais para se atingir o objetivo do desenvolvimento visavam, portanto, a transformação de estruturas econômicas que, por sua vez, representariam a destituição da fração de classe ora dominante para o surgimento de outras. Logo, trata-se, em verdade, de construtos que não podemos classificar como teorias de administração política, mas sim como expressões da agenda e dos interesses de frações de classe latino-americanas: um processo social que pode ser reclamado como objeto da Administração.

5. Considerações finais

No presente trabalho levantamos o desafio de debater acerca da possível contribuição de dois dos maiores teóricos latino-americanos, Raúl Prebisch e Celso Furtado, para a compreensão da administração política. Para tanto, nos valem de uma revisão bibliográfica de alguns dos principais trabalhos desses autores, focando seu esforço empregado no campo dos estudos do desenvolvimento econômico realizados em meados do século XX. Para tanto recuperamos em linhas gerais a forma por meio da qual ambos abordaram as questões das causas do subdesenvolvimento, do desenvolvimento, bem como de sua relação com a integração internacional — temas que, acreditamos, fazem parte do escopo de interesses do campo da administração.

A seção primeira do ensaio procurou trazer as contribuições de Prebisch em seu diagnóstico da situação de subdesenvolvimento da América

Latina. Segundo foi exposto, esse autor partiu da noção de que os países da região se encontram em tal situação devido à sua posição desprivilegiada num sistema centro-periferia, em sua maioria especializados na monocultura agroexportadora. Tal padrão de integração internacional periférico, segundo o autor, seria marcado por uma contínua deterioração dos termos de intercâmbio no comércio exterior, o que constringia as possibilidades de importação nas nações e as expunha a uma situação de vulnerabilidade externa. Como solução, Prebisch argumentava que era necessário implementar nos países da América Latina programas de industrialização com base em políticas de substituição de importações, primeiro de bens duráveis, depois de indústria de base e bens de capital. Em complemento, seria necessário promover a integração econômica da região, como forma de fortalecer a capacidade competitiva das economias locais. Tais processos, segundo sua visão, deveriam ser coordenados pela ação do Estado.

Na sequência, foi trazido para o debate uma recuperação dos primeiros trabalhos de Furtado. Conforme foi exposto, na análise do autor, os processos de subdesenvolvimento e desenvolvimento se encontram articulados, não sendo estágios de um *continuum*, mas sim complementares entre si. Furtado concordava em grande parte com a análise de Prebisch no que toca às noções de sistema centro-periferia, deterioração dos termos de intercâmbio em economias periféricas, bem como a percepção de que tais economias se encontravam expostas a uma situação de vulnerabilidade externa. Porém, de acordo com o exposto, pudemos constatar como ele enfocou os aspectos institucionais internos do processo de subdesenvolvimento, como a questão da resistência das estruturas oligárquicas aos processos de desenvolvimento, bem como sua dependência *ideológica* com as nações centrais. Ainda expusemos como o autor, da mesma forma que Prebisch, acreditava que deveria ser o Estado a instituição a assumir o papel de liderar o processo de desenvolvimento, assim como disseminar uma ideologia desenvolvimentista.

Já na terceira parte recuperamos a noção de administração política como um processo social — a gestão das relações sociais —, para discutir a indagação principal desse ensaio: sua aproximação com o pensamento desenvolvimentista de Prebisch e Furtado. Argumentamos que a contribuição dos dois autores não é apenas obviamente indireta, mas que sua construção teórica pode ser analisada como a expressão de uma agenda de mudança específica, vinculada à interesses de classe e frações de classe que

a sua época buscam estabelecer parâmetros para reconfiguração da gestão das relações sociais na América Latina. Tomando essas proposições como premissas, o desenvolvimentismo desses autores pode ser considerado uma forma de manifestação, em formato de discurso científico, de ao menos um projeto de administração política. Projeto esse que apostava na reconfiguração da gestão do Estado para redirecionar o padrão de desenvolvimento da região para o caminho industrial, enquanto assegurava que tal procedimento contribuiria para a contemplação dos interesses das mais diversas frações de classe que se relacionam naqueles espaços societários.

Admitimos, porém, que essa constatação ainda parcial faz surgir muito mais questões em aberto do que certezas. Por exemplo, sobeja quase instantaneamente uma dúvida acerca de como se configurava, na época e em décadas seguintes, as representações concretas desses interesses: em outras palavras, quem eram os indivíduos ou grupos por detrás daquelas formas de representação? Mais, qual e como seria a relação entre tais interesses e a intelectualidade que os defendiam? Além disso, podemos ainda nos indagar sobre quais seriam os papéis, opiniões e adesões das frações da classe capitalista oriundas dos países centrais, que mantinham interesses sobre as nações periféricas, na formulação dessas teorias — ainda mais ao se considerar que, de certa forma, esses conhecimentos surgiram no contexto da Cepal, uma comissão oficial da Organização das Nações Unidas. Também se poderia desenvolver a dúvida sobre como tais teorias foram incorporadas às políticas públicas da região, e se poderia perguntar acerca dos arranjos e coalisões necessários para tanto. E, claro, pode-se ainda indagar quais seriam as contribuições dos muitos outros autores ligados à tradição da economia do desenvolvimento, dada sua aparente proximidade com o campo da administração.

Essas e outras questões, infelizmente, se encontram para além das ambições do trabalho que ora se apresenta, dado suas limitações de escopo e recursos. No entanto, não podemos deixar de notar que se faz urgente um maior esforço de pesquisas teórico-empíricas no sentido de expandir a compreensão sobre esse processo social, a administração política. Tal esforço a nosso ver pode ser realizado tanto no âmbito mais geral da compreensão do papel da administração política no modo de produção capitalista, como no que tange à compreensão de sua manifestação nos países periféricos como o Brasil. Aqui então convidamos os leitores para essa empreitada, a qual seguramente demandará esforços concentrados e articulados de investigação e reflexão, dado a notável complexidade de seus objetivos.

Referências

- ALMEIDA, J. E. *Subdesenvolvimento e dependência: uma análise comparada de Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso*. Doutorado em Economia. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.
- BOIANOVSKY, M. A view from the tropics, Celso Furtado and the theory of economic development in the 1950s. *History of Political Economy*, Durham/EUA, vol. 42, n.º 2, pp. 221-66, mar.-jun. 2010. Disponível em <<http://hope.dukejournals.org/content/42/2/221.full.pdf>>, acesso em 5-4-2014.
- BORJA, B. Celso Furtado e a cultura da dependência. *Oikos*, Rio de Janeiro, vol. 8, n.º 2, pp. 247-62, 2009. Disponível em <<http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/view/134/120>>, acesso em 13-4-2014.
- BOURDIEU, P. O campo científico. Trad. Paula Monteiro. In: ORTIZ, Renato & FERNANDES, Florestan (orgs.). *Pierre Bourdieu — sociologia*. São Paulo: Ática, 1983, pp. 122-55.
- CARDOSO, F. H. & FALETTO, E. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI, 1977.
- CARNOY, M.. *Estado e teoria política*. Trad. equipe de tradutores do Instituto de Letras da Puccamp. 4.ª ed. Campinas: Papyrus, 1994.
- CRISTALDO, R. C. Administração política e internacionalização do capital: o papel do Estado na formação das bases para a internacionalização da indústria brasileira da construção civil, 1964-1979. *Revista Brasileira de Administração Política (Rebap)*, Salvador, vol. 7, n.º 1, pp. 143-65, abr. 2014.
- CRISTALDO, R. C. & PEREIRA, C. M. A administração política e a gestão do modo de produção: processos gestoriais, da organização produtiva do trabalho até a economia-mundo capitalista. *Revista Brasileira de Administração Política (Rebap)*, Salvador, vol. 1, n.º 1, pp. 71-93, out. 2008.
- ECOSOC. Conselho Econômico e Social. *Informe del primer período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina*. Santiago, 1948. Disponível em <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/15278/S4800001_es.pdf?sequence=1>, acesso em 14-12-2015.

- FONSECA, P. C. D. As origens e as vertentes formadoras do pensamento cepalino. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, vol. 54, n.º 3, pp. 333-58, jul.-set. 2000. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/773/8135>>, acesso em 10-2-2014.
- FURTADO, Celso [1961]. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2009.
- . [1967]. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- . *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Círculo do Livro, 1974.
- GOMES, F. G. O jovem percurso da administração política. *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro, vol. 46, n.º 1, pp. 7-24, jan.-fev. 2012. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v46n1/v46n1a02.pdf>>, acesso em 19-7-2015.
- GONÇALVES, L. E. F. de C. *As relações Brasil-Cepal*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.
- GURRIERI, A. A economia política de Raúl Prebisch. In: PREBISCH, R. *O manifesto latino-americano e outros ensaios*. Trad. Vera Ribeiro, Lisa Stuart & César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2011, pp. 15-94.
- HO, P. Sai-Wing. Revisiting Prebisch and Singer: beyond the declining terms of trade thesis and on to technological capability development. *Cambridge Journal of Economics*, Cambridge/UK, n.º 36, pp. 869-93, abr. 2012. Disponível em <<http://cje.oxfordjournals.org/>>, acesso em 8-4-2014.
- LAZZARINI, A. & MELNIK, D. El atraso de las naciones: los retos al desarrollo en las teorías de Evgeny Preobrazhensky y Raúl Prebisch. *Investigación Económica*, México-DF, vol. 72, n.º 283, pp. 5-30, jan.-mar. 2013. Disponível em <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60127865002>>, acesso em 13-4-2014.
- MARINI, R. M. Dialética da dependência [1973]. Trad. Marcelo Carcanholo. In: TRASPADINI, R. & STEDILE, J. P. (orgs.). *Ruy Mauro Marini: vida e obra*. São Paulo: Expressão Popular, 2005, pp. 137-80.
- MARX, K. & ENGELS, F. *A ideologia alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirnere do socialismo alemão em seus diferentes profetas*. Trad. Rubens Enderle, Nélio Schneider & Luciano C. Martorano. São Paulo: Boitempo, 2007.

- PREBISCH, R. Crescimento, desequilíbrio e disparidades, interpretação do processo de desenvolvimento econômico. In: PREBISCH, R. *O manifesto latino-americano e outros ensaios*. Trad. Vera Ribeiro, Lisa Stuart & César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2011a, pp. 153-246.
- . Nova política comercial para o desenvolvimento. In: PREBISCH, R. *O manifesto latino-americano e outros ensaios*. Tradução Vera Ribeiro, Lisa Stuart & César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2011b, pp. 457-589.
- . O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. In: PREBISCH, R. *O manifesto latino-americano e outros ensaios*. Trad. Vera Ribeiro, Lisa Stuart & César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2011c, pp. 95-152.
- . O mercado comum latino-americano. In: PREBISCH, R. *O manifesto latino-americano e outros ensaios*. Trad. Vera Ribeiro, Lisa Stuart & César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2011d, pp. 343-92.
- . Os principais problemas da técnica preliminar de programação. In: PREBISCH, R. *O manifesto latino-americano e outros ensaios*. Trad. Vera Ribeiro, Lisa Stuart & César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2011e, pp. 247-97.
- . Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico. In: PREBISCH, R. *O manifesto latino-americano e outros ensaios*. Trad. Vera Ribeiro, Lisa Stuart & César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2011f, pp. 299-317.
- SANTOS, E. L. et al. Contribuições da administração política para o campo da administração. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social (Rigs)*, vol. 3 n.º 2 mai.-ago. 2014. Disponível em <http://www.rigs.ufba.br/pdfs/RIGS_v3_n2_art10.pdf>, acesso em 30-5-2015.
- SANTOS FILHO, O. O fogo de Prometeu nas mãos de Midas: desenvolvimento e mudança social. In: CAMPOS, T. C. *Desenvolvimento, desigualdades e relações internacionais*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2005, pp. 13-75.
- SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. & SANTOS, T. C. S. Bases teórico-metodológicas da administração política. *Revista de Administração Pública (RAP)*, de Janeiro, vol. 43, n.º 4, pp. 919-41, jul.-ago. 2009.

Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n4/v43n4a08.pdf>>, acesso em 15-6-2015.

SANTOS, R. S. Em busca da apreensão de um conceito para administração política. In: SANTOS, R. S. (org.). *Administração política como campo do conhecimento*. São Paulo: Mandacaru, 2003, pp. 19-57.

SANTOS, Theotônio dos. A crise da teoria do desenvolvimento e as relações de dependência da América Latina. In: JAGUARIBE, H. et al. *A dependência político-econômica da América Latina*. Trad. Andrés Mato. São Paulo: Loyola, 1976, pp. 103-30.

—. *A teoria da dependência: balanço e perspectivas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.