

## CELSO FURTADO<sup>#</sup>

Fabio Sá Earp<sup>\*</sup>  
Luiz Carlos Delorme Prado<sup>\*\*</sup>

### 1. O INTELLECTUAL E SEU TEMPO

Celso Furtado viveu e produziu suas obras mais importantes em um período da história excepcional pelo seu otimismo e pelo rápido crescimento econômico da economia mundial e do Brasil: o quarto de século que se seguiu à segunda guerra mundial. Depois de quatro décadas de guerra e crises econômicas, a geração que formulou as bases da ordem econômica mundial buscava sinceramente construir um mundo melhor. Para isso seria necessário construir uma ordem onde os extremos da miséria fossem enfrentados.

Nessa linha, ainda durante a guerra, o presidente norte-americano Franklin Roosevelt no seu discurso ao congresso afirmava que a guerra buscava trazer quatro liberdades, entre elas a “*liberdade de necessidades, que traduzido em termos mundiais, significava meios de compaixão econômica que garantirá a todas as nações uma vida pacífica e saudável a seus habitantes em todo o mundo.*”<sup>1</sup>

Durante a guerra foram também formuladas as teses de T.H.Marshall sobre as três revoluções da modernidade: a revolução dos direitos civis, que teria ocorrido no século XVIII; dos direitos políticos, que teria ocorrido entre os séculos XIX e XX; e dos direitos sociais, que seria a grande tarefa a ser construída no pós-guerra. Na mesma época Rosestein-Rodin escrevia um artigo que pela primeira vez referia-se ao conceito de economias subdesenvolvidas.<sup>2</sup>

Na década de 1950 o tema de desenvolvimento passou a fazer parte da fronteira do debate econômico. Alguns dos mais brilhantes economistas desse período passaram a

---

<sup>#</sup> Trabalho publicado em Jorge Ferreira e Daniel Aarão Reis (orgs.), *Nacionalismo e reformismo radical (1945-1964)*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

<sup>\*</sup> Professor do Instituto de Economia da UFRJ.

<sup>\*\*</sup> Professor do Instituto de Economia da UFRJ e Conselheiro do CADE .

1. Address to the 77th Congress, 1941. Observe-se que Furtado como voluntário da força Expedicionária Brasileira na II Guerra Mundial serviu de oficial de ligação com o exército americano e era um admirador de Roosevelt e do New Deal.

2 - Ver “Problems of Industrialization of Eastern and Southe-Eastern Europe”, *Economic Journal*, June-September 1943, pp.202-211.

tratar do tema: Em 1949/1950 Hla Myint iniciou o seminário em Oxford sobre o tema *Economics of Underdeveloped Countries*; Arthur Lewis foi indicado para professor de Economia Colonial na London School of Economics. Em Yale, Henry Wallich passou a oferecer um curso de economia do desenvolvimento em 1952/53. John Kenneth Gailbraith começou um seminário em Harvard sobre desenvolvimento econômico e político em 1953-54. Na década de 1950 ensinaram desenvolvimento econômico em Harvard, Alexander Eckstein, A. J. Méier, Robert Baldwin, David Bell entre outros.<sup>3</sup>

Mas não foi apenas na Europa e os EUA, no centro do capitalismo mundial, que a questão de desenvolvimento foi discutida. Pela primeira vez a América Latina ousava a pensar a si própria. Ou seja, pela primeira vez uma teoria econômica foi proposta nesse continente tratando historicamente e analiticamente problemas da região. Mas tal teoria não tinha uma importância regional. Como na literatura, onde um grande escritor explicou que para ser universal é necessário olhar para sua vila, a teoria da dinâmica econômica latino-americana, formulada pelo economista argentino Raúl Prebisch, foi uma teoria do subdesenvolvimento de implicação e repercussão global.

Raúl Prebisch tem importância capital para a América Latina em geral e para Celso Furtado em especial. Economista neoclássico quando jovem, foi durante a Grande Depressão, na década de 1930, subsecretário de finanças e presidente do Banco Central argentino. Sua experiência no governo durante esses anos trouxe-lhe grandes dúvidas sobre o pensamento em que foi formado. Na década de 1940 passou a estudar as implicações teóricas de algumas de suas dúvidas. Essas reflexões frutificaram com sua entrada na CEPAL em 1949, e a publicação no início de 1950 do *The Economic Development of Latin América and Its Principal Problems*.<sup>4</sup> Nessa obra Prebisch apresentará dois conceitos que serão usados por Furtado em toda sua vida: o da relação centro-periferia e o conceito de heterogeneidade estrutural.

A explicação desses dois conceitos é essencial para entender com Prebisch e os economistas e cientistas sociais formados sob sua influência, como Celso Furtado e Aníbal Pinto, viam o mundo. O diagnóstico de Prebisch era que o padrão então vigente na América Latina de crescimento para fora não era capaz de criar condições para o

---

<sup>3</sup> - Para uma apresentação detalhada desses primeiros anos da teoria do desenvolvimento ver Méier, Gerald, "The Formative Period", em Meier & Seers [eds.], *Pioneers in Development*, Oxford University Press, 1984.

<sup>4</sup> - Ver *The Economics Development of Latin América and Its Principal Problems*, United Nations, 1950.

completo desenvolvimento desses países.<sup>5</sup> A tecnologia dos países centrais penetrava principalmente nas atividades exportadoras de produtos primários. Mas a maior parte da população nos países periféricos atuavam em atividades agrícolas de muito baixa produtividade. O grande problema era o de elevar a produtividade do conjunto da força de trabalho, e não apenas daqueles envolvidos em atividades exportadoras. A expansão das exportações tradicionais estavam limitadas pela baixa elasticidade da demanda pelos países centrais e por suas políticas protecionistas. Portanto, o aumento da produtividade das populações marginalizadas dependiam da geração de emprego que só seria possível com as oportunidades abertas pela industrialização. Nesse contexto, Prebisch, que no início de sua carreira tinha defendido o livre-comércio, passou a defender a proteção da produção industrial com o objetivo de promover um processo de substituição de importações. Essa proteção seria necessária apenas durante o período de incorporação das populações nas áreas de baixa produtividade, elas não deveriam ser uma política permanente, mas um instrumento transitório para acabar com a heterogeneidade estrutural.

O conceito de heterogeneidade estrutural contrapõe dois tipos de sociedade: a dos países centrais que seria diversificada e homogênea e a dos países periféricos que seria especializada e heterogênea. Ou seja, na periferia a sociedade é dividida em dois segmentos profundamente apartados: (i) um setor moderno, vinculado a atividades urbanas, de alta produtividade, que vivia com padrões de consumo similares a dos países desenvolvidos; (ii) um setor tradicional, com ganhos econômicos próximos à subsistência, que vivia com padrões de consumo muito baixos e em atividades cuja a produtividade marginal do trabalho era próxima a zero. Nessas circunstâncias, a introdução de progresso técnico no setor moderno da economia e/ou um aumento da demanda de trabalhadores oriundos do setor tradicional não levava a maiores salários desses trabalhadores. O aumento da produtividade do trabalho seria incorporada ao produto como redução de preço, uma vez que havia uma oferta ilimitada de mão de obra no setor tradicional. No centro, ao contrário, um aumento da demanda de trabalhadores gerada por crescimento econômico ou um aumento da produtividade marginal do trabalho, como a sociedade era homogênea e não havia oferta ilimitada de

---

<sup>5</sup> - Ver Prebisch, R, "Five Stages in My Thinking on Development", em Meier e Seers (1984).

mão de obra, levava a um aumento da remuneração dos trabalhadores (e lucros) e não apenas a quedas de preço. Nesse caso, todos os ganhos do comércio internacional seriam apropriados pelo centro às custas da periferia. Ou seja, havia uma deterioração dos termos de troca da periferia em sua relação com o centro.

Em síntese, o conceito de centro e periferia permitiu mostrar que os países subdesenvolvidos não eram versões atrasadas de economias desenvolvidas, mas sim estados nacionais com estruturas distintas daqueles: portanto, desenvolvimento econômico não era apenas promoção do crescimento, mas crescimento com mudança estrutural. Por outro lado, o conceito de heterogeneidade estrutural desnuda a essência do fenômeno do subdesenvolvimento. A particularidade dessas sociedades é que elas são apartadas, e cada uma de suas partes não se reconhece na outra. Um trabalhador pobre não é igual a um profissional liberal, um funcionário ou um comerciante, ele pertence a outro mundo dentro da nação: jamais se sentarão juntos na mesa ou entrarão nos apartamentos pela mesma portaria e elevador de serviço. A única relação entre eles é que um serve o outro, mas vivem em mundos separados.<sup>6</sup>

Celso Furtado foi filho desse tempo em que a utopia era possível: os anos cínicos do individualismo da *belle époque* ou a tragédia das grandes crises econômicas e das guerras mundiais tinham sido superadas por uma geração que confiava no futuro e que acreditava que era necessário construir um mundo melhor e mais solidário do que foi herdado de seus pais. No clima vigente de reconstruir o mundo sob os princípios da razão (e com as oportunidades abertas pela perda de credibilidade das velhas ideologias e teorias econômicas e sociais), havia grande espaço para que um jovem e ambicioso intelectual brasileiro pensasse seu país, e a partir dele sua região, para finalmente olhar o mundo de nossa perspectiva. Como os modernistas (e o movimento da antropofagia) que abriram, na década de vinte, a possibilidade de reler a cultura mundial, deglutindo-a e cuspidando-a como uma cultura brasileira, na década de 1950 as condições estavam maduras para que o Brasil e a América Latina pudessem usar a produção teórica

---

<sup>6</sup> - Por sermos um sociedade que ainda vive em condições de heterogeneidade estrutural explica porque os filhos da classe média brasileira não se incomoda de viajar para os EUA ou a Europa, que são sociedades homogêneas e trabalhar nesses países em atividades de faxineiro, porteiro, entregador de pizza ou garçon, enquanto no Brasil esses mesmos indivíduos prefeririam morrer de fome a trabalhar em empregos similares.

mundial para reler sua história e produzir uma teoria do desenvolvimento econômico que olhava o mundo através de suas próprias lentes.

## 2- OS ANOS DE FORMAÇÃO

**Celso Monteiro Furtado** (1920-2004) iniciou sua trajetória como estudioso dos fenômenos econômicos a partir de uma tentativa frustrada de percorrer a Europa no início da reconstrução posterior à II Guerra Mundial, em 1947. Formado em direito e autodidata em economia, sociologia e filosofia (discípulo de Marx, Weber e Manheim, graças sobretudo às publicações mexicanas da Fondo de Cultura Econômica), pretendia circular pelo velho continente como jornalista, correspondente de três periódicos brasileiros.<sup>7</sup> Estava então convencido de que as sociedades ocidentais tendiam a regimes autoritários, visto que as forças econômicas, organizadas à semelhança das instituições militares, tentariam assenhorear-se do Estado.<sup>8</sup> Por isso achava que a preservação da liberdade exigiria um amplo esforço de reconstrução institucional, utilizando a planificação para “prevenir as crises e neutralizar os efeitos sociais da instabilidade inerente às economias de mercado”.(FO, p. 17) E a Europa era o laboratório social onde esta transformação estava em marcha.

A economia européia estava então estagnada, diante da falta de recursos para a reconstrução. Estavam em voga, entre outros, o Plano Morgentau, que pretendia extinguir a indústria alemã e reduzir aquele país à economia agrícola, como única alternativa a sua tentativa ininterrupta de apropriar-se das fontes de matérias-primas da Europa Central. Esta ruralização implicaria em reduzir dramaticamente o nível de vida de sua população até aquele existente nos países pobres do Mediterrâneo. Por outro lado, na França a reconstrução exigiria um imenso esforço da população, que estava ideologicamente dividida e era incapaz de escolher maciçamente qualquer caminho. A Grã-Bretanha, por sua vez, estava às voltas com a dissolução de seu império colonial e tinha dificuldade de olhar para o continente.

---

<sup>7</sup> Eram estes a *Revista da Semana*, o semanário *Panfleto* e o *Observador Econômico e Financeiro*.

<sup>8</sup> Esta era a tese defendida no trabalho que ganhou o prêmio Franklin D. Roosevelt do Instituto Brasil-Estados Unidos de 1946.

A solução veio do Grupo de Planejamento Político do Departamento de Estado, que propôs o conjunto de transferências unilaterais que ficou conhecido como o Plano Marshall .....

Diante das enormes dificuldades para deslocar-se por um continente devastado, Furtado decidiu fixar-se em Paris onde, por sugestão do professor Maurice Bié (que integrara a missão francesa junto à Faculdade de filosofia do Rio de Janeiro), decidiu matricular-se no Instituto de Ciência Política e prepara-se para um diploma de Estudos Superiores em Economia. Devido à escassez de bibliografia sobre o Brasil, escolheu como tema de tese uma comparação entre a economia açucareira colonial brasileira e a antilhana. E atirou-se ao trabalho, seguindo o conselho amigo de Paulo Emilio Salles Gomes, que lhe recomendou aproveitar as oportunidades<sup>9</sup>. Esse caminho lhe permitiu atirar-se nos debates intelectuais franceses, das salas de aula às conferências e aos cafés e desfrutar o privilégio de assistir ao confronto entre os defensores do marxismo e do existencialismo.

Isto conduziu Furtado a pela primeira vez estudar Marx a fundo, e a cotejar suas idéias com as de Sartre, para quem ainda que o homem seja condicionado por sua posição de classe, pelo trabalho, etc, as escolhas feitas a cada momento dependem de fins que o indivíduo se coloca a partir de sua livre escolha – e total responsabilidade. Daí se definiu seu afastamento em relação ao marxismo, que persistiu até o fim de sua vida.

O mais importante dos seus professores de economia foi François Perroux, que tinha como preocupação fundamental pensar a economia em seu invólucro territorial, o que se expressava no conceito de pólos de desenvolvimento. Estas idéias o fascinavam pois traziam em seu cerne a hierarquização das decisões econômicas, com destaque para aquelas que expressavam uma vontade de poder “. (FO, p. 34) Perroux também chamava atenção para o papel das empresas que se organizavam horizontalmente em vários países, e tinham assim maior autonomia de decisão.

Furtado não mostra nenhum fascínio por seus mestres. Ao contrário, os vê com ironia, mostrando seus pontos fracos, freqüentemente nos contando os apelidos que os alunos lhes aplicavam. Sobretudo mostra como suas idéias eram parciais, incompletas, e

---

<sup>9</sup> Disse-lhe Paulo Emílio: “Não tome a coisa assim a sério. Hoje o *rayonnement* da cultura francesa consiste em distribuir títulos aos estrangeiros que passam por aqui. Como nós metecos não concorremos com eles, pois nem Einstein conseguiu ser professor na Sorbonne, nos afogam em facilidades.” (FO p. 28)

como era possível delas retirar orientações para o estudo. E quando compara o pensamento econômico francês com as realizações em outros campos da cultura, como a literatura e o teatro, e sobretudo com a preocupação em preservar a herança cultural clássica sem com isto se abrir mão da audácia indispensável para a construção do moderno.

Por isso lhe era fácil perceber o entusiasmo com que os franceses preparavam uma nova elite dirigente, em instituições como a Escola Nacional de Administração, o Comissariado do Plano e a Comunidade Européia do Carvão e do Aço. Esta nova elite trabalhando nas novas instituições e praticando o planejamento indicativo permitiram que a economia francesa saísse de seu torpor, de seu “semi-isolamento e conúbio com o mundo colonial, para integrar-se na corrente dominante, agora comandada pelos Estados Unidos”. (FO, p. 37) E a clara admiração por este movimento – que sonhava adaptar ao Brasil – não o impedia de ver criticamente como em reação à modernidade o culto ao passado adquiriu um caráter exacerbado e deixasse de ser um elemento de mudança para originar formas atávicas de comportamento.

## 2. ECONOMISTA DO DESENVOLVIMENTO

Quando retornou da II Guerra, em 1945, Furtado surpreendeu-se com o povo nas ruas, com a confiança no país e com o estímulo à ousadia. Na sua volta seguinte, agora como doutor em economia, em meados de 1948, o entusiasmo fora substituído por um “meio pânico” diante do descontrole do balanço de pagamentos. E este era apenas um elemento superficial de uma crise profunda, visto que em razão “das deslocções que sofrera a economia internacional, do enorme atraso nos investimentos infra-estruturais e do baixo nível de poupança interna, o Brasil não reunia as condições mínimas necessárias para poder encetar uma política de desenvolvimento. A situação era semelhante à dos países da Europa ocidental devastados pela guerra, com a agravante de que a capacidade de poupança do Brasil era menor, em caso de recuperação, e também menor seu poder de transformação, o que fazia mais sério o problema do balanço de pagamentos”.(FO, p. 41) Pior, predominava a crença de que nada poderíamos fazer enquanto não mudasse o cenário internacional – o que equivalia a esperar que um dos lados vencesse a recém-iniciada guerra fria.

O governo norte-americano enfrentou inúmeras dificuldades para aprovar o Plano Marshall em seu congresso, e deixou claro que este não seria adotado para outros países. Apesar disso, em uma revivência bizarra do mito da carga,<sup>10</sup> os latino-americanos esperavam que chegasse a sua vez de receber o almoço grátis. Para isso contribuiu fortemente a missões Abbink de 1948 e a comissão Mista Brasil-Estados Unidos de 1951.

Furtado, logo que voltou ao Brasil, foi trabalhar na redação da revista *Conjuntura Econômica*, primeira publicação a apresentar um conjunto de indicadores do comportamento econômico de curto e médio prazo. Editada pela fundação Getúlio Vargas, a revista gozava de grande autonomia por funcionar no ministério da Fazenda e ligada ao DASP, poderosíssimo órgão que cuidava tanto do orçamento da União como do serviço público civil. Inconformado com as possibilidades de trabalho nas hostes da burocracia brasileira, Furtado aproveitou uma oportunidade para candidatar-se a um posto na recém criada Comissão Econômica para a América Latina que a ONU estava abrindo em Santiago do Chile.

O *staff* técnico da CEPAL nestes primeiros tempos compreendia cerca de uma dezena de funcionários – nenhum dos quais especializado em economia industrial - e seu Secretário Executivo era o inexpressivo mexicano Victor Martinez Cabañas. E a comparação entre as economias do continente, baseadas nas precárias estatísticas disponíveis, mostrava quão ruim era a situação do Brasil: um dado que chocou Furtado foi a descoberta de que o Brasil, embora tivesse o triplo da população da Argentina e o dobro da do México, produzia de 60 a 65% da energia elétrica de cada um daqueles países. Esta realidade surpreendia e humilhava o economista brasileiro – e a mais ninguém, pois o Brasil tinha no exterior a imagem do atraso.

O problema que mais preocupava a CEPAL era o da relação entre a industrialização e o comércio exterior, dominando a visão de que a industrialização latino-americana era artificial, provocada pela guerra. Teria havido um “desvio de fatores” que estaria impedindo a retomada do crescimento no pós-guerra; além disso os grupos ligados ao comércio exterior sentiam-se prejudicados pela perda de mercados derivada da substituição

---

<sup>10</sup> Algumas tribos de pequenas ilhas da Melanésia acostumaram-se durante a II Guerra Mundial a receberem produtos norte-americanos trazidos em aviões que pousavam em campos de pouso precários. Após a saída dos ocidentais tentavam atrair novos aviões para pousarem e descarregarem suas maravilhas, inclusive construindo réplicas de aviões com madeira e folhagens...



de importações. Mas as limitações teóricas de seu corpo técnico impediam que se desenvolvesse qualquer estudo de fôlego.

Este pequeno tentáculo de uma nova burocracia internacional foi sacudido de seu torpor no início de 1949 quando chegou a Santiago na qualidade de consultor o único economista latino-americano de renome internacional, o criador e ex-dirigente do Banco Central argentino Raúl Prebisch. Em um primeiro documento apresentou suas hipóteses, que podem ser assim resumidas (na ótica de Furtado):

(i) os desequilíbrios da economia internacional das duas últimas décadas, exceto o período da guerra, tinham sua origem no comportamento da economia norte-americana; tivesse esta crescido 5% ao ano, em lugar de 3%, os países da América Latina não estariam sofrendo aquela brutal escassez de dólares, que forçavam à adoção de políticas de controle de câmbio.

(ii) diferenciava os períodos em que existia capacidade ociosa daqueles em que esta se esgotava. Com capacidade ociosa a inflação gerava poupança adicional e estimulava o aumento da produção, do emprego e da renda *per capita*, permitindo a redução do coeficiente de importações sem violências. O mesmo não ocorria em épocas de plena utilização e capacidade produtiva, em que se impunha a estabilização.

Em seguida Prebisch divulgou seu mais importante trabalho, o Estudo Econômico sobre a América Latina<sup>11</sup> que agressivamente enunciava:

(iii) a natureza da crise latino-americana escapa à compreensão dos economistas americanos e europeus, pois as teorias econômicas que estes utilizavam não captavam nossas condições peculiares. Assim, os latino-americanos precisavam abandonar aqueles hábitos de pensamento se quisessem evoluir.

(iv) denunciava a divisão internacional do trabalho por esta não distribuir igualmente seus benefícios, concentrando renda nos países industrializados. Isto ficava evidente quando se observava a deterioração dos termos de troca em prejuízo dos países periféricos.

(v) sem lutar no campo da teoria dos custos comparativos, avançava a hipótese de que a deterioração dos termos de troca se devia ao movimento cíclico do capitalismo. “Na

---

<sup>11</sup> Que foi publicado pela primeira vez na Revista Brasileira de Economia, por sugestão de Furtado, que o traduziu.

fase ascendente do ciclo, observava, a demanda sobrepassa a oferta, o que explica a tendência à elevação dos preços. Em conseqüência, os salários monetários nos centros sobem mais do que a produtividade, processo que não é inteiramente reversível (a influência de Keynes era clara nesse ponto). Na periferia, ‘a desorganização característica das massas operárias na produção primária’ criava um quadro distinto. Existia, portanto, uma assimetria entre Centro e Periferia, na formação de custos.” (FO, p. 61)

(vi) pior, mesmo que as massas da periferia se organizassem os países centrais poderiam reduzir suas importações ou reduzir ainda mais os preços dos produtos primários. Assim, os avanços sociais nos países centrais melhoravam a distribuição de renda mas sugavam a periferia, “ao passo que avanços na organização social desta última poderiam melhorar a distribuição de renda mas eram impotentes para neutralizar a tendência à deterioração dos termos de intercâmbio. Para escapar aos constrangimentos da ordem internacional existente, os países periféricos tinham que adotar a via da industrialização, caminho real de acesso aos frutos do progresso técnico.” (FO, p. 62)

### 3. A FORMAÇÃO ECONÔMICA DO BRASIL

Em 1957 Furtado foi passar um ano na universidade de Cambridge para estudar teoria da dinâmica macroeconômica com os discípulos de John Maynard Keynes que ainda estavam no King’s College, beneficiando-se de uma licença sem vencimentos na CEPAL e uma bolsa da Fundação Rockefeller, onde teve como colegas, entre outros, o futuro ganhador do Nobel Amartya Sen. Mas não foi possível dedicar-se apenas à teoria, pois a análise histórica o atraía de forma irresistível.

Já desde 1954 o impacto das idéias de Prebisch juntou-se à influência do professor Eugênio Gudín (que sempre deplorava a pobreza da produção dos economistas brasileiros e incentivava os jovens a escreverem) para convencerem Furtado a dedicar-se a um trabalho de fôlego em que tentaria explicar as causas do atraso da economia brasileira. O primeiro passo foi a opção pelo método histórico, pois, como os processos históricos concretos são irreversíveis e em grande parte aleatórios, é preciso explicar tanto o que cabe dentro dos limites do quadro analítico convencional como também o que se lhe escapa, “abarcando o que cabia e o que não cabia no marco explicativo do economista” (FO, p. 67)

Aqui está presente, portanto, o ecletismo tanto do autodidata como do estudante de Ciências Políticas da Sorbonne.

Foi com este instrumental que publicou seu primeiro trabalho sobre a história econômica do Brasil, o livro *A Economia Brasileira*, publicado em 1955. Quando foi para Cambridge, foi solicitado pelo editor a republicar a obra. Achando-a, porém, muito limitada, resolveu escrever um outro livro, o que fez entre novembro de 1957 e fevereiro de 1958. A obra se chamou *Formação Econômica do Brasil* e foi o primeiro esforço de aplicação de teoria econômica não marxista ao tema.

O ponto de partida é a assertiva de que a economia brasileira tinha uma característica dual sendo formada por um setor mercantil vinculado ao mercado mundial e um setor de pecuária de subsistência, precariamente vinculado à economia monetária, geralmente por meio de atividades temporárias. A mão de obra existente no setor de subsistência formava um exército de reserva tão abundante que era capaz de atender a demanda por trabalho no setor mercantil da economia, por maior que esta fosse, de forma que os salários nunca aumentavam.<sup>12</sup> Assim, todo aumento de renda se convertia em consumo da classe proprietária, que importa os produtos necessários, se necessário recorrendo a financiamentos externos.

Este sistema entra em crise quando os preços dos produtos de exportação caem a ponto de impedirem em simultâneo a manutenção das importações e os pagamentos do serviço da dívida externa. Aqui é feita a ponte com o pensamento de Prebisch, e mostrado como a reação é a mudança do eixo dinâmico da economia, que passa a produzir internamente a maior parte das manufaturas que consome, em um processo clássico de substituição de importações.

Esta obra teve grande aceitação desde o início, passando rapidamente a ser incorporada aos cursos de economia existente no país, e ainda hoje é a principal – às vezes única – fonte pela qual acadêmicos no resto do mundo travam contato com a realidade brasileira. Curiosamente, ainda que o autor se baseasse nas estatísticas bastante precárias então disponíveis, estudos posteriores mostraram que sua intuição estava correta.

---

<sup>12</sup> Furtado revela que esta formulação estava presente em seus primeiros trabalhos da CEPAL, tendo antecedido em 5 anos a formulação do mesmo fenômeno que proporcionou a consagração a Sir Arthur Lewis.

#### 4. A PASSAGEM PELO GOVERNO

Enquanto a Formação Econômica do Brasil foi a mais importante contribuição científica de Celso Furtado, a SUDENE foi sua realização mais importante como *policy-maker*. De fato, esta foi a primeira e a mais importante agência de desenvolvimento regional e Furtado foi seu idealizador e dirigente máximo ao longo dos governos de JK, Jânio Quadros, dos diversos gabinetes parlamentaristas e do presidencialismo de João Goulart. Não abandonou o cargo nem mesmo enquanto foi ministro do Planejamento em fins de 1962 e início de 1963.

A SUDENE consistiu em um fórum de governadores que decidiam que obras prioritárias receberiam o aporte de recursos federais segundo sua importância para a geração de empregos e renda, para a produção de alimentos e para a fixação do homem à terra. Esta forma de decisão coletiva acabou com a tradicional barganha por verbas federais em troca de votos, o que por sua vez deu maior autonomia aos governadores em relação à União. As prioridades foram a construção de estradas, a implantação de indústrias e a expansão da agricultura de alimentos, mas Furtado acabou sendo envolvido pelo debate em torno da reforma agrária – ou seja, uma reforma eminentemente agrícola acabou sendo desviada para um problema ligado à propriedade da terra. Isto ocorreu no momento mesmo em que os projetos da SUDENE ganhavam força a ponto da mesma ser considerada um sucesso inequívoco.

O ponto crucial foi um artigo publicado na revista *Foreign Affairs* em que Furtado afirmou que “não se pode atribuir mais do que um caráter instrumental à propriedade privada dos meios de produção, não sendo ela mais do que uma forma descentralizada de organizar a produção”. (FD p. 139) Pode-se imaginar o uso que a direita fez destas palavras, na conjuntura da guerra fria. O autor ainda tentou se justificar, mas mesmo um quarto de século mais tarde ainda parece insuficiente: “O que eu tentava explicar é que a propriedade privada dos meios de produção se legitima porque, sendo a forma de descentralizar esta, é o caminho para se alcançar a eficiência. (...) Mas não pode haver eficiência contra o interesse público, o que limita o exercício desse tipo de propriedade privada.” (FD, p. 140) Dificilmente uma afirmação poderia ter sido tão infeliz num momento em que os americanos estavam em dúvida se deveriam ou não derrubar o regime

de Castro pela força, mas já tinham decidido que nunca mais permitiriam que regime semelhante se implantasse em outro país do continente.

A queda de Furtado da SUDENE resultou de uma combinação de três forças distintas. Primeiro, os inimigos de sempre, os industriais da seca que deixaram de ser alimentados pelas verbas federais; tinham uma bancada pequena mas atuante no Congresso. Segundo, e mais importante, o Departamento de Estado dos Estados Unidos, que usou os projetos da Aliança para o Progresso em oposição às obras da SUDENE, e não como complemento desta, o que nos termos da guerra fria serviu para caracterizar Furtado como comunista. Terceiro, os governadores estaduais, nordestinos ou não, que recebiam em troca fartos financiamentos norte-americanos (como foi o caso do governador da Guanabara, Carlos Lacerda, que construiu a adutora do Guandu, o túnel Rebouças e o aterro do Flamengo com recursos da USAID). Contra estes adversários Furtado não contou sequer com o amparo da esquerda, visto que os comunistas jamais deixaram de atacá-lo, ao contrário, tornaram-se cada vez mais críticos e distantes.

Uma outra realização importante de Furtado foi a criação do Ministério do Planejamento e a montagem do Plano Trienal, que objetivava estabilizar a economia, controlando a inflação e equilibrando o balanço de pagamentos, sem com prejudicar acentuadamente o crescimento econômico. Ou seja, atingir os objetivos pregados pela direita e pelo FMI por outros meios, sem impingir-lhe o tratamento de choque recessivo que tradicionalmente se aplicava. Para isso era necessário eliminar a principal fonte inflacionária, e emissão de moeda para financiamento dos gastos públicos, o que poderia ser obtido mediante a renegociação da dívida externa, uma reforma fiscal que eliminasse alguns gastos e criasse novas fontes de receita e uma reforma bancária que facilitasse a expansão do sistema financeiro privado. A estas reformas acrescentou-se a administrativa, para modernizar a máquina pública, e a reforma agrária, esta talvez mais por razões de ordem política do que por exigências econômicas. E ao conjunto chamou-se reformas de base, o que passou a ser a principal bandeira do governo Goulart.

A confiança no Planejamento era uma tônica para Furtado, tal como para muitos de seus contemporâneos, como por exemplo Roberto Campos, que o sucedeu naquele ministério depois de 1964. Furtado foi também o primeiro a propor um tratamento gradualista da inflação, baseado na convivência com elevados índices de elevação de

preços ao mesmo tempo em que se executavam reformas estruturais que eliminariam as causas mais profundas da inflação. Esta proposta foi igualmente retomada com sucesso por Roberto Campos após 1964 e faria a fama do então jovem Mario Henrique Simonsen, no mesmo período em que o regime militar cassara os direitos políticos de seu autor.

Desde a apresentação do Plano Trienal foi anunciado que a renegociação da dívida externa e a abertura de novas linhas de crédito internacional era crucial para que se pudesse manter o nível de importações. Caso este tivesse que ser reduzido não haveria como manter taxas elevadas de crescimento econômico. E os banqueiros internacionais se sentiram prejudicados pelo projeto de reforma bancária, que consideraram contrário a seus interesses, convenceram o Departamento de Estado a recusar o pedido brasileiro.

Restaria a alternativa recessiva, com os conhecidos custos sociais medidos em desemprego, deterioração das rendas populares, queda na qualidade dos serviços públicos. Ora, esta possibilidade estava inviabilizada pela própria base política em que se sustentava o governo! Restava a opção de deixar tudo como estava e caminhar para o descontrole financeiro, cuja expressão mais visível seria a elevação da taxa de inflação. E com o aumento da inflação os salários perderiam poder aquisitivo mais rapidamente, o que levaria ao aguçamento do conflito distributivo – como realmente aconteceu.

## 5. O EXÍLIO E O PESSIMISMO

Furtado deixou o ministério em meados de 1963 e voltou a trabalhar em tempo integral para a SUDENE, de onde só saiu quando deposto pelo golpe militar de 1964. Saiu do país rumo ao Chile, bastante abalado por saber que tivera os direitos políticos cassados por dez anos, e passou a integrar grupos de intelectuais exilados – como Fernando Henrique Cardoso - que tentavam entender o que tinha ocorrido e quais eram as perspectivas. Enquanto muitos acreditavam que o novo governo não se manteria por mais que um semestre, Furtado desde o princípio foi muito pessimista, acreditando que a ditadura se manteria por mais de uma década e que seria preciso preparar-se para um longo exílio.

Furtado lecionou nas universidades de Yale, Paris e Cambridge, e fez inúmeras conferências internacionais. Além disso recebeu convites para participar de projetos de desenvolvimento que muitas vezes não puderam ser atendidos porque o governo brasileiro tentava dificultar sua movimentação internacional. Merecem destaque seus cursos em Paris,

assistidos por centenas de estudantes em um auditório, e os livros que publicou em decorrência destes cursos.

Furtado viveu toda a efervescência do movimento de 1968 em Paris, e guardou triste memória de debates com diversos intelectuais. De Sartre, disse “Ele parece apressado em concordar, como se quisesse encerrar rapidamente o assunto”. Em um debate com Habermas e Marcuse, na comemoração dos 150 anos do nascimento de Marx, apresentou seu projeto utópico que convém transcrever:

“Consideram-me um ingênuo porque insisto em colocar o problema social a partir da identificação das necessidades essenciais do homem. Porque não abrir o debate em torno da definição de um salário de subsistência que serviria de base na formação dos preços relativos de todos os bens que são objeto de transações internacionais? A exploração do homem pelo homem assume sua forma mais odiosa quando ela se apresenta como exploração de um povo pelo outro. A mim sempre me pareceu que o maior escândalo está no comércio internacional, na manipulação dos termos de intercâmbio pelos que exercem poder de mercado, no intercâmbio desigual. Como não reconhecer que o trabalho é efetivamente uma fonte de valor independentemente daquilo que expressam os preços conjunturais? Dentro de cada país existe uma administração de preços que evita que os agricultores sejam esmagados pelos açambarcadores que controlam a informação e dispõem de poder financeiro. Por que não avançar no pano internacional na mesma direção, não tanto na base da manipulação de estoques – o que é um sistema frágil – mas partindo do reconhecimento de que o trabalho é mais do que uma mercadoria?” (AM, p. 172)

Frustrado com a falta de receptividade às suas propostas, concluiu que “o futuro radiante dos revolucionários marxistas está enterrado, e em seu lugar existe apenas um *buraco negro*”. (AM, p. 173)

No que se refere ao Brasil, Furtado não acreditava que o país atingir o desenvolvimento sem uma profunda modificação na forma de atuação do Estado:

“Em síntese: o subdesenvolvimento é uma formação estrutural, e dele não se sai ao impulso das simples forças de mercado. Impõe-se então realizar um esforço deliberado, visando a alterar o efeito de demonstração (corrigir o perfil da demanda moderando certas formas de consumo) e elevar a taxa de poupança. Para chegar a esses dois objetivos é mister seguir uma política fiscal rigorosa e conduzir uma ação de conjunto sobre a economia, via adequado planejamento. Tudo isso requer um amplo consenso social”. (AM, p. 153)

Inútil dizer que estas palavras eram incompreensíveis para a maior parte da esquerda da época, imersa nos conceitos marxistas e totalmente ignorante da linguagem da economia.

## 6. A CONSTRUÇÃO DO MODELO BRASILEIRO

Mas a descrença na capacidade de sair do *subdesenvolvimento* logo levou o autor a descrever na própria capacidade de retomada do simples *crescimento econômico*. Daí que não conseguiu aceitar as informações que diziam ter o Brasil entrado em uma trajetória de crescimento acelerado. Sem informações econômicas e parceiros com quem discutir era difícil avaliar a situação criada pelo governo militar – e merece destaque o fato de não ter procurado contato com seu velho colega Roberto Campos, que então o substituíra como ministro do Planejamento.<sup>13</sup>

O primeiro livro de Furtado publicado no país, depois do golpe militar, foi o conjunto de ensaios: *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*, publicado em 1966.<sup>14</sup> Esta é uma obra da maturidade, que reafirma sua visão que o estudo da formação das sociedades industriais contemporâneas tem de ser realizado considerando-se aspectos econômicos e não-econômicos. Furtado, segue nesse sentido, uma tradição de tratamento da realidade econômica que foi seguida por autores tão distintos como Max Weber, Karl Polanyi, Charles Kindleberger, John Kenneth Galbraith e Albert Hirschman. Para ele:

*“A formação das modernas sociedades industriais é mais facilmente compreendida quando estudamo-la simultaneamente do ângulo de desenvolvimento de suas forças produtivas e do da transformação das estruturas sociais e do marco institucional dentro dos quais operaram essas forças. O afastamento crescente desses dois enfoques, causado pela falsa especialização das ciências sociais, é responsável pelas dificuldades que hoje enfrentamos para equacionar problemas do desenvolvimento, com respeito aos quais perdem validade os critérios tradicionais que permitiam diferenciar variáveis econômicas de não-econômicas.”*<sup>15</sup>

Nesses ensaios, Furtado mostrou-se profundamente cético da possibilidade dos principais países latino-americanos sustentar taxas elevadas de crescimento econômico sem mudanças profundas nas suas estruturas sociais. Para ele, nos países desenvolvidos a luta da

---

<sup>13</sup> Campos e Furtado trabalharam próximos nos 15 anos anteriores e tinham uma relação, se não de amizade, ao menos cordial; em determinado momento Furtado ocupou o cargo de diretor do BNDE enquanto Campos era o presidente do banco e ambos eram favoráveis à implantação das técnicas do planejamento indicativo no país.

<sup>14</sup> - Ver Furtado, Celso, *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*, Civilização Brasileira, 1ª edição, Rio de Janeiro, 1966..

<sup>15</sup> - Furtado, Celso, *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*, Civilização Brasileira, 3ª edição, Rio de Janeiro, 1968, p.3.



classe trabalhadora por melhores salários reais, embora no curto prazo possa operar contra os capitalistas, levou a introdução de progresso técnico (e ao aumento da produtividade) que compensou os aumentos reais concedidos. No caso dos países latino-americanos, o crescimento das cidades não correspondeu a modificações na estrutura ocupacional motivadas pela industrialização. Neste caso, as grandes massas subempregadas nas cidades aspiram a empregos que o sistema econômico não está criando em quantidade suficiente: *“razão pela qual constituem um crescente problema de ordem pública.”*<sup>16</sup>

Furtado mostra que o processo de substituição de importações acelera-se quando, em função de uma crise externa, a capacidade de importar é fortemente reduzida, enquanto que a renda gerada pela exportação em moeda doméstica é sustentada, pela política do Estado, de tentar manter a renda do setor exportador através de compras de excedente de produtos exportáveis e/ou alterações na taxa de câmbio.<sup>17</sup> A disponibilidade de recursos financeiros e a impossibilidade de atender a demanda doméstica por manufaturados através da importação, cria a oportunidade de investimentos nesse setor.

Entretanto, esgotando-se a fase em que o crescimento da oferta de produtos industriais pode ser realizada por uso mais intensivo da capacidade instalada, o investimento necessário para ampliar a produção, caracteriza-se por uma relação capital/produto superior a da exigida na agricultura. Se, por um lado, o crescimento da demanda por bens de exportação depende da dinâmica da economia dos países importadores, a demanda por bens industriais depende da renda dos consumidores domésticos. Pela própria natureza do que é substituído, que são produtos finais, que têm como modelo o padrão de consumo dos países centrais, a concentração de renda permite o crescimento da demanda interna mais rapidamente que o crescimento da renda total.

Mas como o avanço da industrialização implica o aumento da importação de bens de capital, que por sua vez depende da capacidade do país importar, há, em determinado momento, oportunidade para desenvolvimento de um setor doméstico de bens de capital. O crescimento desse setor, por sua vez, depende da dimensão do mercado doméstico: o preço domésticos desses bens no país tende a crescer conforme avança a necessidade de inversão no setor industrial.

---

<sup>16</sup> - Op. Cit., p.12.

<sup>17</sup> - Trata-se no caso, da experiência brasileira de manter a receita dos exportadores de café, após a crise de 1930 e durante a IIª Guerra, usando-se vários mecanismos para isso.

Com o aumento de investimentos na área de bens de capital e bens intermediários, a poupança doméstica é direcionada para atividades que geram, ainda, menos emprego. Nesse sentido, a oferta ilimitada de mão de obra, aliada a natureza da industrialização doméstica, baseada em bens de consumo durável e, ainda, dependente para sua expansão do crescimento da oferta de bens de capital, leva, ainda, a mais concentração de renda, e a incapacidade das cidades de absorverem a população subempregada.

Portanto, a concentração de renda ao orientar os investimentos para as indústrias com elevado coeficiente de capital teria efeitos similares ao da penetração da tecnologia poupadora de mão-de-obra. Sendo estável os salários, a redução do insumo de mão-de-obra por unidade de produto, acarretaria necessariamente a elevação da taxa de lucro ou a baixa no preço relativo do produto. Ou seja:

*“Tudo se passa, por conseguinte, como se o sistema econômico estivesse absorvendo uma tecnologia tendente a reduzir a produtividade do capital e a aumentar a da mão-de-obra. Sendo assim, para aumentar o produto se fazem necessários insumos crescentes de capital e decrescentes de mão-de-obra, donde se conclui que, pra uma taxa estável de crescimento do produto, corresponde uma declinante de absorção de mão-de-obra fora do setor pré-capitalista e outra ascendente de poupança, mantidos inalterados os preços relativos.”<sup>18</sup>*

Em decorrência disto, Furtado formula as razões que o faz considerar que essa dinâmica levará inevitavelmente a estagnação:

*“Em síntese; tudo se passa como se a existência de um setor pré-capitalista de caráter semifeudal em conjugação com um setor industrial que absorve uma tecnologia caracterizada por um coeficiente de capital rapidamente crescente, dessem origem a um padrão de distribuição de renda que tende a orientar a aplicação dos recursos produtivos de forma a reduzir a eficiência econômica destes e a concentrar ainda mais a renda, num processo de causação circular. No caso mais geral, o declínio na eficiência econômica provoca diretamente a estagnação econômica. Em casos particulares, a crescente concentração de renda e sua contrapartida de população subempregada que aflui para as zonas urbanas, criam tensões*

---

<sup>18</sup> - op.cit., p.86.

*sociais que, por si, são capazes de tornar inviável o processo de crescimento.”*<sup>19</sup>

Apesar do ceticismo de Furtado, a economia brasileira entrou, no final da década de 1960, no período de mais rápido crescimento de sua história. Tal fenômeno, teria que ser explicado, o que levou-o a planejar uma viagem para o Brasil, para obter informações, para discutir as razões do dinamismo do modelo brasileiro. Em 1971 Furtado passou três meses no Brasil, colhendo dados sobre o “milagre” econômico. Teve muita dificuldade em conversar com outros economistas, diante do medo resultante da repressão então vigente. O resultado desta visita foi o livro *Análise do Modelo Brasileiro*, publicado em 1972.

O “Modelo Brasileiro” é uma obra maior

## 7. CONCLUSÃO: CELSO FURTADO SEMPRE FOI UM UTÓPICO

Obras de Celso Furtado citadas:

- . FO – *A Fantasia Organizada*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- . FD – *A Fantasia Desorganizada*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.
- . AM – *Os Ares do Mundo*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1991.

---

<sup>19</sup> - Op. Cit., p.86/87.