

economia & história



Celso Furtado, 100 Anos: *Perspectivas da economia brasileira* (1958)

ALEXANDRE MACCHIONE SAES (*)

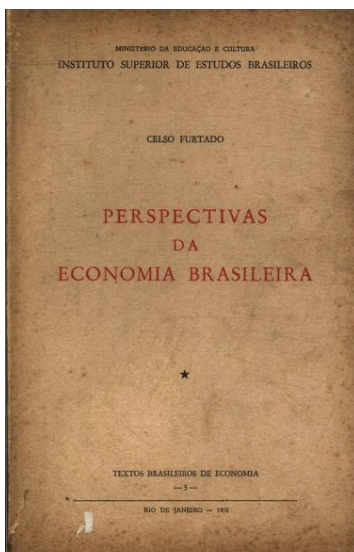
Conforme narra Celso Furtado em 2002, na apresentação do texto *Perspectivas da economia brasileira* reeditado por *Cadernos do Desenvolvimento*, o livro surgiu a partir de um curso de treinamento sobre problemas de desenvolvimento econômico, promovido pela CEPAL e com colaboração do BNDE, no Rio de Janeiro, em meados de 1957 (FURTADO, 2006b [2002], p.178).¹ Furtado tinha acabado de se desligar da CEPAL, depois de quase uma década, e logo seguiria para Cambridge, para escrever então seu clássico *Formação econômica do Brasil*.

Para Celso Furtado, o Rio de Janeiro, durante o governo de Juscelino Kubitschek, tinha se transformado “em um campo de batalha ideológico”, marcado pela posição de dois grupos de críticos de Getúlio Vargas, que sustentavam um “enfoque conservador de política econô-

mica”. O primeiro defendia um “liberalismo “tresnoitado”, representado por Eugênio Gudín, e o segundo, a partir da Escola Superior de Guerra e de membros do BNDE, como Glycon de Paiva e Roberto Campos, que representavam para o autor a posição dos “modernizantes mais sofisticados” (FURTADO, 2006 [2002], p.178).

Por mais polarizado que fosse o debate, com o Plano de Metas o governo vestia a ideologia desenvolvimentista e inaugurava um ciclo de intensos projetos e realizações, os quais tinham a industrialização planejada como meta prioritária (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 401 e segs.).

Celso Furtado pretendia, nesse sentido, oferecer em suas conferências uma análise detalhada da conjuntura econômica nacional, reconhecendo que naquela altura



Perspectivas da economia brasileira (Ministério da Educação e Cultura, 1958)

de crescimento econômico “cabia esperar que se agravassem os desequilíbrios internos e externos” (FURTADO, 2006b [2002], p.179). Para tanto, se valeu de estudos prévios elaborados pelo Grupo Misto CEPAL-BNDE,² oferecendo efetivamente propostas alicerçadas nas evidências econômicas sistematizadas pelos estudos.

A principal mensagem apresentada em suas conferências proferidas no Rio de Janeiro, em certa medida, sistematizava a pauta do desafio do desenvolvimento brasileiro ao longo da década seguinte, que receberia respostas dos governos tanto democráticos como autoritários.

Perspectivas da economia brasileira, apesar de em momento algum fazer referência ao Plano de Metas, que estava em plena implementação naquele momento, é um diálogo direto com a política do governo de Juscelino Kubitschek (SILVA, 2015, p. 274). Conforme inaugura o texto resultante de suas conferências, reconhecendo as “tendências fundamentais” e os potenciais gargalos que poderiam acometer a substituição de importações, buscava-se determinar os “principais fatores que poderão reduzir ritmo desse desenvolvimento nos próximos anos” (FURTADO, 2006a [1958], p.181).

Na síntese de Furtado, em seus “comentários” de 2002, o estudo indicava a necessidade de estabelecer uma coordenação do Estado

– “uma programação” – dos dois polos dinâmicos da economia do país, isto é, o setor exportador e o setor industrial. Por meio do aproveitamento máximo da capacidade de exportar, inclusive com incentivos financeiros e assistência técnica para o campo para estimular a oferta de alimentos e matérias-primas, seria possível orientar uma política de importação para garantir os investimentos necessários no setor industrial (FURTADO 2006b [2002], p. 179).

A contribuição das conferências, ainda segundo o autor em sua distanciada reflexão, era de produzir as conexões entre a concepção geral do programa de desenvolvimento com a prática, nas recomendações políticas de curto prazo. Outro tema caro ao autor, presente na obra, seria mostrar como o desenvolvimento vinha também produzindo efeitos perversos no sentido de agravar as disparidades e desequilíbrios regionais, com transferência de recursos das áreas pobres do país, o Nordeste, para o Centro-Sul em processo de industrialização. Temática que o envolveria nos anos seguintes num dos maiores projetos de sua trajetória, a Operação Nordeste: das discussões do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) para a formação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), “a luta mais árdua que Celso travou como homem público” (D’AGUIAR, 2019, p.151).

Perspectivas da economia brasileira é uma obra que expressa o “discurso técnico” de Celso Furtado (MALLORQUIN, 2005, p.154). Tendo aguçado seu olhar sobre a realidade latino-americana, atuando como “um cavaleiro andante” da CEPAL, trazia na bagagem os estudos econômicos de experiências de países como o México e a Venezuela. Sobre o Brasil, por outro lado, o economista já tinha publicado *A economia brasileira* (1954), uma obra que lhe valeu significativo reconhecimento, por sistematizar um conjunto de hipóteses e difundir suas teses que sustentariam o estruturalismo latino-americano posteriormente. Mas ainda vestindo um certo “manto protetor”, como funcionário da CEPAL, *Perspectivas da economia brasileira* preparava o terreno para os embates políticos que Furtado enfrentaria a partir do seu retorno ao Brasil em 1958.

1 Um Programa Econômico Para o Brasil

Perspectivas da economia brasileira reúne dez ensaios que fundamentaram as apresentações de Celso Furtado em seu ciclo de palestras no Rio de Janeiro. A primeira parte dos ensaios agrupa um amplo balanço do autor sobre os desafios do desenvolvimento periférico, identificando, por meio da análise histórica do pós-Segunda Guerra Mundial, os principais gargalos no processo de industrialização do

Brasil. Ainda que os ensaios iniciais sejam significativamente sugestivos sobre ações necessárias, Celso Furtado guarda para os últimos três – sobre a programação, a política monetária e os aspectos fiscais e administrativos – as formulações que transferiam os problemas diagnosticados para a ação prática.

O ponto inaugural da análise de Celso Furtado em *Perspectiva da economia brasileira* é a caracterização de nossa economia como desigual. Apesar de um imenso território com unidade política e cultural, o país era “descontínuo e heterogêneo do ponto de vista econômico” (FURTADO, 2006a [1958], p.182). A desigualdade que é marca na perspectiva interpretativa do autor, do contraste entre a economia exportadora e a de subsistência, a desigualdade de caráter regional e social, aparece no início da obra na ideia de uma polarização entre dois sistemas econômicos autônomos.³ Uma economia nordestina, com “manchas” de atividade econômica, em que predominava a subsistência, a baixa renda per capita e a ausência de estímulo para aporte de capital em seu território. E a economia do centro-sul, com uma renda per capita três vezes maior, um sistema econômico relativamente integrado, com dois núcleos de atividade que impulsionavam a região, o setor exportador e o setor industrial.

Não obstante o estágio de desenvolvimento da economia do sul do

Brasil, seu futuro não estava pavimentado. A experiência do primeiro lustro da década ensinava que o crescimento econômico tendia a agravar os desequilíbrios internos e externos, criando gargalos que, não enfrentados, acarretariam entraves para a manutenção do ritmo das transformações almejadas pelo projeto de desenvolvimento. O “objetivo central da programação”, isto é, do planejamento estatal, deveria ser, portanto, coordenar os setores da economia para permitir a estabilidade necessária para a manutenção do crescimento (FURTADO, 2006a [1958], p.187).

Para Celso Furtado a economia brasileira da década de 1950 tinha potencial de sustentar uma taxa de crescimento anual de 7% a 8%, como se confirmaria durante o mandato JK, mas para tanto o governo precisaria enfrentar os desequilíbrios internos e externos. Duas eram as evidências dos limites do crescimento da economia. O balanço de pagamentos apontava para os limites de uma política de substituição de importações, que dependia de uma eficiente orientação de investimentos, valendo-se dos recursos gerados pelo setor exportador para produzir o desenvolvimento industrial. A inflação, por outro lado, indicava a inelasticidade da oferta de alimentos, pressionada pela crescente demanda gerada pelo crescimento urbano-industrial.

Para enfrentar a questão do balanço de pagamentos, Celso Furtado acreditava que o país deveria encontrar meios para elevar suas exportações. Somente com maiores rendas no comércio internacional seria possível atender a demanda crescente por importações para o setor industrial. Para tanto a economia brasileira deveria encontrar novos mercados para seus produtos de exportação – mas sem acreditar que o algodão e o café poderiam suportar tamanha demanda –, de forma que conclui: “para lograr razoável expansão de sua capacidade para importar, o Brasil deverá tentar, por todos os meios, maior diversificação de suas exportações” (FURTADO, 2006a [1958], p.195-196).

Direcionar os esforços de acumulação das rendas externas para o setor industrial era o “foco dinâmico do desenvolvimento da economia brasileira”. Conforme os dados apresentados por Furtado, a força de trabalho no setor industrial no país era ainda relativamente pequena, representando apenas 10% da população economicamente ativa, mas a renda do setor industrial, por outro lado, representava cerca de 25% da renda total. Assim, além de a expansão do setor industrial ampliar a produtividade da economia como um todo, com a criação de uma massa salarial e de lucros no setor – diferentemente da tendência observada na economia exportadora –, seria possível para o país construir uma dinâmica de

crescimento que se propagaria para outras atividades, gerando potencialmente o autodinamismo da indústria que era presente nas economias avançadas (FURTADO, 2006a [1958], p.196-198).⁴

A programação do governo deveria, para Celso Furtado, entrar em campo para interferir em outras duas características problemáticas da economia brasileira: a limitada poupança e as disparidades regionais. Sendo os investimentos mais escassos em países subdesenvolvidos, o Estado deveria cumprir com um esforço de direcionar a poupança do país para as atividades produtivas. Como alega o autor, a intenção não seria deslocar a poupança privada para o setor público, mas criar mecanismos de ampliação da poupança, limitando especialmente formas de consumo conspícuo.

Negando as teses de que o crescimento da poupança poderia partir de políticas de concentração da renda, defende em *Perspectivas da economia brasileira* impostos às importações de bens de consumo suntuário, complementados com impostos de consumo para bens supérfluos potencialmente substitutos. Assim, “o desenvolvimento implica desconcentração na distribuição de renda”, que deveria ser enfrentada contra o monopólio no campo e com instrumentos fiscais para produzir a distribuição dos lucros e da renda (FURTADO, 2006a [1958], p. 211).

Por meio da taxação de terras improdutivas o governo poderia estimular a expansão da produção capitalista no campo; com intervenção sobre a taxa de lucro, por outro lado, seria possível canalizar as rendas das empresas para reinvestimento, e não para consumo de seus proprietários. Também acreditava que as empresas públicas, como do setor de petróleo, poderiam acumular para aumentar a taxa de investimentos públicos em relação às despesas de custeio.

Quanto às disparidades regionais, Furtado reitera a noção de que a economia brasileira não era um sistema integrado e de que o desenvolvimento da região centro-sul vinha contribuindo para agravar as disparidades regionais no país. Adicionalmente, o crescimento da população no Nordeste, numa região com baixo nível de renda por habitante e inelasticidade da oferta de alimentos, exigia quantidade crescente de capital inexistente na região. Mesmo que os esforços de poupança fossem elevados, o Nordeste não podia ser abandonado, seu plano de desenvolvimento deveria estar integrado ao programa nacional. A integração permitiria, por exemplo, que a região ampliasse a produtividade de sua agricultura – inclusive por meio da alfabetização que “facilita e barateia a difusão de numerosas outras técnicas” –, para atender o crescimento do mercado do Sul do país (FURTADO, 2006a [1958], p. 205 e 215).⁵

A partir do ensaio “A programação preliminar”, Celso Furtado inicia um levantamento bastante direto de ações e instituições necessárias para produzir o programa de desenvolvimento econômico. Vale frisar que apresentadas em meados de 1957, as palestras realizadas no Rio de Janeiro dialogavam, ainda que implicitamente, com a política econômica do governo de Juscelino Kubitschek. Fosse por ainda ser representante de um órgão técnico, fosse por possivelmente almejar uma posição no governo – aqui vale apenas essa anacrônica especulação –, *Perspectivas da economia brasileira* receita um significativo rol de ações que já vinham em andamento com o Plano de Metas.⁶

Celso Furtado defendia, portanto, em suas palestras finais a concretização da ossatura do leviatã. Sendo Furtado um entusiasta do planejamento conduzido por um Estado racional, alicerçado por uma *intelligentsia* mannhemiana, é possível reconhecer em sua sugestiva narrativa as bases do Plano de Metas. Na coordenação da programação, conforme o autor, seria preciso formar uma instituição subordinada à Presidência da República, o Conselho Nacional de Desenvolvimento. Efetivamente, o Conselho do Desenvolvimento existia, criado pelo Decreto nº 38.744 de fevereiro de 1956, tendo sido reconhecido como o primeiro órgão central de planejamento do país (LAFER, 1987, p. 30).

As convergências continuam: Furtado argumentava que para municiar as decisões políticas seria preciso a mais ampla sistematização de informações econômicas sobre o país, coordenada pelo Conselho Nacional de Estatística, esse que já tinha sido criado por Getúlio Vargas em 1936 e transformado anos depois no IBGE. A programação preliminar, fase de três anos de estudos dos dados e das propostas políticas, constituída *a priori* da programação propriamente dita, de certa forma já teria sido conduzida por meio das atividades da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e do Grupo Misto CEPAL-BNDE. Com objetivos detalhados, o Plano de Metas representava perfeitamente a concretização desse balanço sobre os gargalos estruturais e sobre as metas a serem atingidas.

Com a coordenação central do governo federal, subsidiada por órgãos técnicos voltados para os mais diferentes setores da economia, seria possível controlar mais precisamente as rendas de exportação com as demandas de importação; seria possível evitar os desequilíbrios entre a oferta de alimentos e o crescimento da população urbana. Ao Estado cabia, também, superar os gargalos de infraestrutura, uma das poucas ações que Celso Furtado reconhece em sua narrativa, ressaltando os projetos conduzidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.

Como agenda de política econômica, Furtado reitera alguns pontos anteriormente explorados, para recomendar caminhos para a formação de poupança e para o controle da inflação. A formação de poupança passaria tanto por uma política de crédito, a qual teria suporte importante em instituições como o BNDE e o Banco do Nordeste, como por uma reforma fiscal, que ampliasse a carga tributária sobre o consumo e a produção de bens voltados para grupos de médias e altas rendas, enquanto os “impostos indiretos indiscriminados” deveriam ser “progressivamente eliminados” (FURTADO, 2006a [1958], p. 231).

Sobre a inflação, Furtado procura fugir do dilema entre crescer com inflação ou ter estabilidade com estagnação. Para o autor “é necessário abandonar os pontos de vista concorrentes sobre a inflação e penetrar mais fundo em sua análise. Convém partir de uma tomada de posição: o preço da estabilidade não deve ser a estagnação” (FURTADO, 2006a [1958], p. 225).

O fenômeno da inflação no Brasil era resultado do perfil do crescimento dos países subdesenvolvidos, cuja estrutura econômica ainda não conseguia reagir tão rapidamente à demanda. Isto é, diferente das posições monetaristas, a inflação não seria um problema de demanda, mas sim de oferta. Mesmo assim, defende a ideia da formação de um Banco Central que

pudesse controlar a desordenada política monetária do país.⁷ Como indica Carlos Mallorquin, o economista seguia sua compreensão exposta anos antes em *A economia brasileira*, mas omitindo a dimensão da “luta entre os diversos agentes produtivos”, produzindo para um texto mais “cauteloso e presumivelmente matizado devido à sua audiência” (MALLORQUIN, 2005, p.153).

Perspectivas da economia brasileira é, portanto, uma obra que vai aproximando Celso Furtado de seu novo papel quando de seu retorno ao Brasil, depois da temporada em Cambridge: ao deixar o cargo de economista da CEPAL, responsável por estudos sobre as economias latino-americanas, retornaria ao país para assumir a posição de homem de governo. Ainda que Carlos Mallorquin (2005, p.152) adogue a ideia de que nas conferências de 1957 o tom dos discursos de Furtado era técnico, é razoável pensar que o autor, conforme afirma Roberto Pereira Silva (2015, p. 294), teria entregado em suas apresentações um “diálogo, não isento de críticas”, com o Plano de Metas de Juscelino Kubistchek. Um diálogo que seria transposto de fora para dentro do governo entre 1958 e 1959, quando o planejamento e a questão regional se encontram na criação da Sudene, idealizada e dirigida por Celso Furtado.

Referências

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro. O ciclo ideológico do desenvolvimentismo.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

D'AGUIAR, Rosa Freire. Brasil, 1958-1964. FURTADO, Celso. **Diários intermitentes, 1937-2002.** São Paulo: Cias das Letras, 2019.

FURTADO, Celso. **A Economia brasileira - Contribuição à análise do seu desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Editora A Noite, 1954.

_____. **Perspectivas da economia brasileira.** Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1958.

_____. **Perspectivas da economia brasileira [1958]. Cadernos do Desenvolvimento.** v.1, n. 2, p.181-234, 2006a.

_____. **Comentários às “Perspectivas da economia brasileira” [2002]. Cadernos do Desenvolvimento.** v.1, n. 2, p.178-180, 2006b.

_____. **Obra autobiográfica.** São Paulo: Cia. das Letras, 2014.

LAFER, Celso. Planejamento no Brasil – observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: LAFER, Betty Mindlin (org.). **Planejamento no Brasil.** São Paulo: Perspectiva, 1987.

MALLORQUIN, Carlos. **Celso Furtado: um retrato intelectual.** São Paulo/Rio de Janeiro: Xamã/Contraponto, 2005.

SILVA, Roberto Pereira. **Celso Furtado, entre a história e a teoria econômica (1948-1959): uma interpretação historiográfica.** Tese (Doutorado) – Programa de História Econômica, FFLCH/USP, 2015.

dependência ao sistema industrial é sua capacidade para expandir com os próprios meios a capacidade reprodutiva da economia. São esses investimentos reprodutivos que criam fontes permanentes de emprego (FURTADO, 2006a [1958], p.198).

5 Mallorquin afirma que as ideias sobre o problema regional são ainda muito preliminares nessa obra. Não existiria ainda uma evidente leitura sobre a “deterioração dos termos de intercâmbio entre o Centro-Sul e o Nordeste”, perspectiva que será efetivamente aprofundada com *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, de 1959 (MALLORQUIN, 2005, p.158).

6 Roberto Pereira Silva, mais do que Carlos Mallorquin, avalia que as conferências de Furtado produzem uma avaliação do Plano de Metas, muito embora o autor considere: “embora seja difícil aquilatar a real extensão e profundidade da adesão e apoio ao planejamento de Juscelino Kubitschek” (SILVA, 2015, p. 283).

7 Roberto Pereira Silva vê nas ponderações de Furtado sobre a inflação uma crítica ao Plano de Metas que produziu uma emissão inflacionária (SILVA, 2015, p. 284).

1 O texto de apresentação de *Cadernos do desenvolvimento* é uma versão condensada da parte final do capítulo “O cavaleiro andante” de sua autobiografia, cf. (FURTADO, 2014, p.178-180).

2 O autor se vale dos estudos *Esboço de um programa preliminar de desenvolvimento da economia brasileira (período 1955-1962)*. Segunda redação, maio de 1955. Rio de Janeiro: BNDE. Relatório do Grupo Misto CEPAL-BNDE e *Análisis y proyecciones – II. El desarrollo económico del Brasil*. Nações Unidas, 1956.

3 O autor ainda comenta um terceiro sistema, mas este seria marcado ainda pelo “imenso vazio demográfico e econômico” (FURTADO, 2006a [1958], p.182).

4 Para defender esse argumento, Furtado demonstra como durante os anos o Brasil avançou em sua industrialização, reduzindo o valor de suas importações de bens de capital, mas pondera: “o que dá in-

(*) Professor de História Econômica do Departamento de Economia – FEA/USP. (E-mail: alexandre.saes@usp.br)