



Doi: 10.4025/7cih.pphuem.1385

## **Celso Furtado: o interprete da Cepal no Brasil**

Neilaine R. Rocha de Lima

(Uem / Unesp)

**Resumo.** O presente trabalho tem como objetivo analisar o pensamento do economista Celso Furtado como representante da Cepal (Comissão Econômica para América Latina) no Brasil, instituição essa que se caracterizou como um grupo de intelectuais que elaboraram estudos que buscavam soluções para a superação do subdesenvolvimento na América Latina, produzindo, assim, perspectivas que serviriam de base para ações políticas dos governos latinos. A teoria desenvolvida pela Cepal analisa as desvantagens que teriam os países periféricos na dinâmica do mercado externo, preconizando, desse modo, a necessidade a industrialização como forma de superação desse quadro. No Brasil, Furtado desenvolveu sua tese principalmente nos anos 1950 e 1960. Em várias obras do autor é visível seu alinhamento à concepção desenvolvimentista da Cepal, que preconizava o planejamento estatal como maneira que alcançar o objetivo proposto. Outro elemento em suas obras fora o uso da história para alcançar a justificativa de sua teoria, observando ser um problema estrutural a falta de dinamismo econômico da América Latina. Através da análise do pensamento do autor torna-se notável como as ideias desse intelectual foram importantes para o projeto político do governo de Juscelino Kubitschek, que se alinhava a um projeto político latino americano de desenvolvimento. Sendo assim, a pesquisa faz o uso das ideias como fontes para a compreensão do campo político na História.

**Palavras-chave:** Celso Furtado; Cepal; Política; Desenvolvimento.

O presente trabalho pretende observar o pensamento desenvolvimentista centralizando sua discussão nas ideias do economista Celso Furtado, representante da Cepal (Comissão Econômica para América Latina) no Brasil, tendo em vista a análise de seu pensamento intelectual acerca de projetos políticos e sua relação com a construção de um conceito da dinâmica da História. Cabe também salientar que o trabalho em questão apresenta os resultados parciais de um estudo que está sendo desenvolvido em forma de tese de doutorado. Por isso mesmo, ainda existem questões a serem observadas ao longo da pesquisa.

No Brasil, o pensamento nacional desenvolvimentista teve em Celso Furtado um dos seus grandes representantes. Em 1948, produziu sua tese acerca da História Colonial do Brasil, que deu origem à obra **Formação econômica do Brasil**, um dos seus principais trabalhos, o qual o consagra como um dos principais intelectuais brasileiros. Portador e norteador da versão da teoria nacional desenvolvimentista, o economista apresentou ativa participação na elaboração de projetos que almejavam a modernização nacional.

Devido à sua ligação intelectual com a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), órgão que representava o pensamento desenvolvimentista na América Latina, Furtado difundiu as ideias desse órgão no Brasil e participou da criação de um grupo de estudos em que analisavam especificamente o Brasil, o ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros). Esse órgão fora criado em 1955 e funcionou como um núcleo irradiador das ideias desenvolvimentistas no Brasil, como um braço da CEPAL. (ROCHA, 2008).

Cabe agora nos atermos a algumas características que descrevem aspectos importantes dessa comissão, bem como parte de sua teoria.

### **O ideário cepalino**

As raízes do pensamento da Cepal não podem se enterrar apenas sobre o solo do pensamento keynesiano, pois o apelo por mais desenvolvimento econômico, busca de modernização e industrialização já eram

temas de intelectuais latino-americanos antes mesmo da Teoria Geral de Keynes. (CARONE, 1977).

Desde a segunda metade do século XIX é notório os discursos que buscavam a superação da fase agrária brasileira e a necessidade da industrialização para o desenvolvimento econômico do país. Já nesse contexto o discurso era contra o pensamento liberal, alegando ser incompatível o livre mercado em uma economia ainda colonial. Assim a defesa do protecionismo era salutar para o processo de superação do atraso, muito antes da existência da Cepal.

Mas em meio ao pós-guerra, as ideias acerca da necessidade do intervencionismo aumentam, a teoria de Keynes endossa o contexto do Welfare State, por sua vez a América Latina também elabora sua teoria intervencionista, desenvolvimentista e a Cepal tem uma grande importância nesse processo das ideias.

Criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, a Cepal teve como sede a cidade de Santiago no Chile. Um dos principais objetivos de sua criação seria, a partir de estudos, promover o desenvolvimento econômico na América Latina. As informações produzidas por estudos inéditos feitos com o uso de informações estatísticas, que revelavam a real situação de cada país, seriam utilizadas para a criação de políticas de superação do atraso econômico.

A Cepal fora considerada como a expressão do pensamento econômico latino-americano; parte da historiografia a considerou uma escola do pensamento econômico latino-americano.

Não há como conceber a formação do pensamento cepalino, sem nos remeter à teoria Geral de Keynes. Pontos da teoria do autor inglês como: o foco na demanda efetiva; o rompimento com a Lei de Say ou a lei de oferta e demanda; a crítica ao pensamento ortodoxo acerca da inflação e intervencionismo estatal, estavam em pauta nas discussões da Cepal. Enfim, ideias que aproximam a Cepal do keynesianismo, porém há traços do pensamento cepalino que demonstram que não fora uma mera cópia da teoria estruturalista de Keynes, e um desses traços se encontra no enfoque metodológico, o uso da História como ferramenta de auxílio para a compreensão do problema do subdesenvolvimento na América Latina, e esse

enfoque esteve presente principalmente na interpretação da economia brasileira de Celso Furtado, esse fora seu grande diferencial.

Juntamente com outros economistas latinos, Celso Furtado fez um trabalho inicial que seria apresentado em uma conferência em Havana. Esse trabalho se transformou no que fora chamado de “Manifesto da Cepal”, preparado por Raúl Prebisch. O texto resumia as principais teorias que esse grupo de estudos desenvolverá sobre a economia latina americana, munidos de números e dados estatísticos. (FURTADO, 1997).

Furtado consegue ter, através do método comparativo, uma dimensão ampliada das condições precárias que a economia brasileira vivia em comparação com outros países da América Latina. A triste constatação o indignou e motivou futuras reflexões.

Tudo isso que eu estava descobrindo me chocava, mas não parecia surpreender de forma especial meus colegas. Só então me dei conta de quão pobre era a imagem de meu país no exterior. Controlava-me para não deixar transparecer meu sentimento de humilhação, que era também de revolta. Era como se me descobrisse vítima de uma trama, e eu remoía surdamente a pergunta: que razões haverá para esse atraso? Essa pergunta instalou-se dentro de mim como uma obsessão e por muitos anos pesaria em minhas reflexões. Valera a pena sair da cidade sitiada e vir observá-la da planície. (FURTADO, 1997, p.149).

A teoria desenvolvida pela Cepal, da qual, dentre outros, fizeram parte os economistas Milic Kybal e Raul Prebisch, focará nas desvantagens que teriam os países periféricos na dinâmica do mercado externo e essa desvantagem se **estalaria** pela principal razão da falta de industrialização desses países. Sobre o texto inaugural, onde se esboça o pensamento cepalino, Furtado diz:

O texto não comportava propriamente uma crítica à teoria clássica (ou neoclássica) do comércio internacional. Seu objeto de ataque era o sistema real de divisão internacional do trabalho, que vinha conduzindo historicamente à concentração da renda em benefício dos centros industrializados. Afirmava-se que a legitimidade desse sistema fundava-se na tese de que os frutos do progresso técnico tenderiam a ‘repartir-se com equanimidade’ entre os países que participassem do intercâmbio. Ora, aí estavam os dados demonstrando o contrário, pois a relação de trocas evoluíra persistentemente contra os países da periferia. (FURTADO, 1997, p.154).

Aos poucos, a CEPAL conseguiu espaço nos debates, e conquistou lugar de destaque na busca de orientar a política econômica na América Latina. O modelo de planificação proposto pela Cepal tinha como foco desenvolver técnicas que disponibilizassem diferentes possibilidades pelas estruturas existentes e pelo esforço de mudança consentido, opções de mudanças para a sociedade. Essas opções estariam ligadas ao poder no horizonte político.

Furtado narra as dificuldades de se apresentar um esquema de planejamento econômico tendo em vista as diferentes teorias econômicas, principalmente aquelas que se sustentavam na teoria do equilíbrio econômico.

A discussão desse problema induziu-nos, a retomar o conceito de 'sistema de forças produtivas', que havia sido introduzido por Friedrich List nos anos 40 do século XIX. Em vez de pensar conjuntamente em oferta e demanda, o que nos amarra à ideia de equilíbrio, pensamos em termo de oferta potencial, deixando implícito que a oferta cria a sua demanda, conforme a velha lei de Say..."(FURTADO, 1997,p.242-243).

Assim cria-se, através da Cepal, o conceito de produtividade social, um mensurador da força produtiva da nação. Com isso a produtividade teria seu crescimento real através da disponibilidade técnica, do aperfeiçoamento industrial, que traria maior dinâmica para as economias latinas, superando assim não só o atraso, mas a dependência econômica de outros países. Para isso seria necessário uma ação planejada e executada pelo Estado.

[...] Em todas as sociedades o governo intervém na economia: trata-se de dar maior eficiência a essa intervenção e torna-la transparente. Em certa sociedade, o objetivo pode ser maximizar o emprego; em outra, reduzir a instabilidade dos preços; em outra ainda, obter mudanças estruturais ou reduzir a vulnerabilidade externa [...](FURTADO, 1997,p.244).

Um dos aspectos originais da interpretação cepalina de Furtado do problema do subdesenvolvimento latino, está no método de análise dos fatores históricos de cada realidade, sendo que esses definem as deficiências de cada caso, identificadas essas debilidades cabem aos planejadores elaborarem um meio para potencializar os meios e recursos já existentes através de um plano dirigido diretamente pelo Estado, transformando até mesmo estruturas institucionais se preciso for.

## **O pensamento cepalino de Furtado**

Para Love (1998), Furtado foi um grande escritor brasileiro estruturalista, que aplicou sua teoria de forma original e pioneira na observação do subdesenvolvimento. Furtado foi o elo entre a Cepal e os estudos estruturalista no Brasil.

Furtado sempre foi um intelectual envolvido com seu tempo, as questões que o levaram ao passado residiam em seu presente. Economista inteiramente envolvido nos debates teóricos, não levava a bandeira de nenhum partido, adepto ao capitalismo, mas crítico do livre mercado. Furtado participa de um momento de grande agitação entre os intelectuais, em que a Cepal através de sua figura no Brasil sinalizava um lugar antagônico frente à teoria liberal monetarista. Fora com o “Manifesto da Cepal” documento que inaugura e sinaliza o pensamento cepalino, que Furtado se expõe ao debate com os defensores do livre mercado.

Nesse contexto de debate se esboçam as características peculiares de Furtado, dentro mesmo do contexto da Cepal, sinalizando sua identidade e interpretação do pensamento cepalino.

A teoria de Keynes que fundamentou o pensamento de um dos mais importantes economistas da Cepal, Raul Prebisch, tem como princípio a análise da produção e demanda efetiva para o entendimento da crise no capitalismo. Essa análise é focada na realidade presente e exclui o passado de sua interpretação; é uma visão sincrônica do fenômeno do problema econômico nacional.

Em vez de reduzir a realidade a um modelo, esforcei-me em adotar um enfoque histórico, abarcando o que cabia e o que não cabia no marco explicativo do economista. A visão de Prebisch era essencialmente sincrônica: assinalava uma descontinuidade estrutural no sistema capitalista, geradora de

dinâmicas distintas nos segmentos central e periférico...  
(FURTADO, 1997, p.163).

Existiria assim uma diferença analítica entre Prebisch e Furtado. Prebisch possuía uma visão sincrônica; por seu lado, Furtado observava diacronicamente a questão econômica na América Latina, dando enfoque nos processos históricos.

A interpretação diacrônica de Furtado não concebe outro caminho a não ser a observação estrutural do passado, para a compreensão do subdesenvolvimento, que não seria um momento de crise capitalista, mas de falta do próprio acúmulo de capital. Assim o estudo sobre o subdesenvolvimento se dá com uma nova leitura da História.

Desde a Fisiocracia o acúmulo de capital, aquilo que a sociedade não consome imediatamente, é analisado como elemento chave para o entendimento do desenvolvimento econômico em determinado contexto. E esse fora o ponto de partida de Furtado, a análise do que ele chamou de “excedente social”, a margem do acúmulo de capital historicamente construído por uma sociedade. (AGUIAR, 2013).

Cabe agora observarmos alguns elementos que destacam a interpretação cepalina de Furtado, e sua contribuição para a constituição de projetos políticos nas décadas de 1950 e 1960 no Brasil.

Furtado (1985) observa a questão do desenvolvimento econômico, tendo em vista as limitações do conhecimento científico da Economia e para isso Furtado procurou compreender os processos históricos do desenvolvimento e subdesenvolvimento.

...Um prolongado esforço para compreender os processos históricos de desenvolvimento e subdesenvolvimento, apoiado nos instrumentos da análise econômica, levou-me à convicção de que a elaboração de uma ‘dinâmica econômica’ que seja algo mais do que uma série de exercícios engenhosos para distração de professores universitários, é objetivo inalcançável do quadro de referência em que trabalhamos. p.9.

O autor acreditava ser possível à elaboração de um método de entendimento da História que correspondesse às suas expectativas acerca da compreensão do processo de desenvolvimento econômico. Sua teoria não se fundamentava na espontaneidade de um processo de livre mercado, como acreditavam os liberais, nem tampouco na espontaneidade do processo de aumento da exploração com o desenvolvimento do capitalismo, como postulavam os marxistas.

Em casos simples, como o da civilização do açúcar no Nordeste brasileiro, era possível construir um modelo de tipo macroeconômico que projetasse luz sobre a lógica de sua expansão e declínio. Com base nesse enfoque metodológico comecei a repensar a História do Brasil, ao mesmo tempo que ia reformulando minha visão do processo de desenvolvimento (FURTADO, 1985, p. 168).

Nesse sentido, a análise da história do Brasil levou Furtado a um processo de formulação de esquemas que buscavam compreender a estrutura do desenvolvimento econômico ou mesmo do subdesenvolvimento, com base na macroeconomia, que visualiza o desenvolvimento do capitalismo. Com o método macroeconômico, os preços, a geração e a distribuição de renda podem ser gerenciados pelo Estado.

Assim haveria a necessidade de abordar a questão da acumulação observando seus fatores de criação, como o caso da questão tecnológica, que para o autor, resultaria em processos produtivos mais efetivos. Seguindo esse princípio a industrialização seria priorizada para acelerar o desenvolvimento do capitalismo. "... o estudo da acumulação ao nível do sistema produtivo (espinha dorsal da teoria do desenvolvimento econômico) requer uma compreensão do processo global de acumulação..." (FURTADO, 1976, p. 16).

A Cepal, desde sua criação, apontava para o fato da indústria na América Latina ser precária, fazendo dessas economias dependentes das nações desenvolvidas. A adequação técnica para o aumento da produtividade seria um passo importante rumo à independência econômica. (BIELSCHOWSKY, 1995).

A superação da fase agrária era um tema abordado por Furtado ao analisar a história do Brasil. O passado agrário, em seus diversos ciclos,

sinalizava uma realidade que era a saturação do meio de produção que gerava a ineficiência na distribuição de renda.

A grande questão para Furtado seria que há uma diferença salientada entre uma economia colonial e uma economia industrial. Uma colônia produz um excedente, base para o desenvolvimento, porém esse excedente não fica na colônia, é enviado para a metrópole, não havendo assim a elaboração do comércio interno. (FURTADO, 1954).

Por sua vez na economia industrial parte do excedente se torna investimento no próprio sistema, reintroduzido na economia local, até mesmo para que esse sistema continue funcionando. O lucro do comércio tende a se concentrar para o comerciante, já no caso da indústria o lucro se divide. "...A atividade do empresário já não se limita a criar renda para ele mesmo e sim tem como efeito o aumento da renda de um grande número de pessoas dentro da coletividade." (FURTADO, 1954,p.38).

Segundo Furtado, o subdesenvolvimento era um fenômeno temporal, não era uma etapa transitória, pois não se desfazia de forma espontânea. Para o subdesenvolvimento ser vencido seria necessário o fortalecimento do mercado interno, o desenvolvimento tecnológico da produção e esses elementos somente existiriam através da intervenção de um Estado capaz de planejar racionalmente esse processo. (ARAÚJO, 2009).

O pensamento cepalino buscou como principal meta a substituição do mecanismo do mercado, substituindo as importações pelo incentivo da produção nacional, através de um sistema de planificação dirigida, pelo esforço nacional para que se cumpram metas pré-definidas.

Em 1958, Furtado foi convidado por Juscelino Kubitschek para fazer parte de um grupo de trabalho para o desenvolvimento do nordeste. Nesse momento Furtado começou a colocar em prática sua teoria. Esse era o início do que seria a SUDENE (Superintendência do desenvolvimento no Nordeste), um órgão planejador, que visava à superação do atraso na região mais pobre do país, sendo uma das prioridades do governo de JK.

A SUDENE fora apenas o início da longa trajetória de Furtado como idealizador de projetos políticos, como o plano de Metas, Plano Trienal,

participação de ministérios, em geral o economista não se coloca apenas frente ao papel, mas leva para a prática política sua teoria desenvolvimentista.

### **Considerações finais**

Assim se caracteriza a planificação cepalina, defendida por Furtado, os fatores históricos de cada realidade, definem as deficiências de cada caso, identificadas essas debilidades cabem aos planejadores elaborarem um plano para potencializar os meios e recursos já existentes através de um plano dirigido diretamente pelo Estado, transformando até mesmo estruturas institucionais se preciso for.

### **Bibliografia**

AGUIAR, Rosa Freire d'Aguiar (org). **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Penquin Classics Cia das Letras, 2013.

ARAÚJO, Patricio de; VIANNA, Salvador Teixeira Werneck; MOCAMBIRA, Junior. (orgs). **50 anos de Formação Econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 2.ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.

CARONE, E. **O pensamento industrial no Brasil (1880-1945)**. Rio de Janeiro/ São Paulo: Difel, 1977.

FURTADO, Celso. **Economia brasileira: contribuição à análise de seu desenvolvimento**. Rio de Janeiro: A Noite, 1954.

\_\_\_\_\_. Celso. **Prefácio a nova economia política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

\_\_\_\_\_. Celso. **A Fantasia Organizada**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

\_\_\_\_\_. Celso. **Obra autobiográfica Celso Furtado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, vol I.

LOVE, Joseph L. **A construção do Terceiro Mundo**: teorias do subdesenvolvimento na Romênia e no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

.ROCHA, N. R. **A Economia Política Clássica no Brasil**: o pensamento inovador de Eugênio Gudín. 152p. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Estadual de Maringá. Programa de Pós-Graduação em História. Maringá, 2008.