

CELSO FURTADO:
BRASILEIRO, SERVIDOR PÚBLICO E ECONOMISTA ¹

Wilson Cano ²

Nascido e criado no sofrido Nordeste (Pombal, PB, 1920) do Brasil, Celso Furtado desde jovem conheceu o que é a dureza da vida humana numa região tão subdesenvolvida como aquela.³

Com tenacidade, aprofundou seus estudos no Rio de Janeiro, em Direito, aos 24 anos de idade. Aos 28 anos cumpriu o enorme desafio que consistia o Doutorado de Estado em Economia, em Paris, onde conceberia as raízes históricas da Economia Política do Subdesenvolvimento, especialmente do Brasil e particularmente do Nordeste.

Ao viver em uma sociedade européia, pode confrontar o desenvolvimento com a miséria do subdesenvolvimento que conhecia, e começar a perceber melhor os obstáculos políticos, econômicos e sociais ao sonhado trânsito em direção ao desenvolvimento econômico e social

Como economista, ingressou, aos 29 anos de idade, na Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina, assumindo então o importante cargo de Diretor de sua Divisão de Desenvolvimento Econômico. Ali, junto com Ahumada, Boti, Noyola, Sunkel e mais tarde com Aníbal Pinto, liderados pelo saudoso Prebisch, teve profunda responsabilidade na produção das idéias básicas da escola de pensamento econômico da CEPAL. Pode, então, consolidar sua compreensão teórica e prática sobre o processo histórico do subdesenvolvimento econômico.⁴

A partir daí, Furtado assumiria, de fato, a condição de um dos principais teóricos do subdesenvolvimento e de grande pesquisador da História Econômica da América Latina, e do Brasil.

Sua integridade de caráter, seu sentimento de responsabilidade para com o combate à miséria, sua formação humanística e seu sentido de homem público fizeram com que assumisse elevados encargos públicos, dentre os quais não podemos deixar de mencionar:

- Presidente do Grupo de Estudos CEPAL/BNDE (1953-55); , que produziu os subsídios para o famoso Plano de Metas do Governo de Juscelino Kubitscheck
- Diretor do BNDE (1958-59);
- Idealizador e primeiro Superintendente da SUDENE (1960-64);
- Ministro do Planejamento do Governo de João Goulart (1962-63).

¹ Texto apresentado ao XXXII Encontro Nacional de Economia - ANPEC - João Pessoa, dez. 2004. Esta versão amplia e atualiza texto anterior (Cano, 1991), lido quando da concessão, a Celso Furtado, do Título de Doutor Honoris Causa, pelo Instituto de Economia da UNICAMP, em agosto de 1990, e minha fala em homenagem a Furtado, durante a ANPEC em Salvador, dez. 1995. Para evitar excessivas notas, a bibliografia consultada será citada de forma restrita.

² Professor Titular do Instituto de Economia da UNICAMP e Diretor do Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico.

³ Uma biografia e bibliografia atualizada de Furtado está em <<http://www.redcelsofurtado.edu.mx>>.

⁴ Sobre o pensamento econômico da Cepal, ver Rodriguez (1986) e Bielschowsky (2000).

A violência do Golpe Militar de Abril de 1964, cassando-lhe os direitos políticos, afastou-o abruptamente da gestão pública nacional durante muitos anos. Com a reabertura democrática retornou, assumindo mais tarde os cargos de:

- Embaixador do Brasil junto à Comunidade Econômica Européia (1985/86);
- Ministro da Cultura no Governo de José Sarney (1986/88).

Sua vida acadêmica não foi menos brilhante, seja nas Universidades de Yale e Columbia (EUA), na de Cambridge (R.U) ou na Sorbonne (FR.).

Como escritor, sua vasta obra mostra dezenas de artigos publicados (no Brasil e exterior) e nada menos do que 37 livros editados, dos quais 23 traduzidos (69 traduções em 11 idiomas), em vários países. Não poderíamos deixar de mencionar, entre outros, seus clássicos “*Formação econômica do Brasil*”, de 1959, e “*Desenvolvimento e subdesenvolvimento*”, de 1961, adotados naquela época, em quase todos os cursos de Economia e Ciências Sociais no País.

Entre os mais recentes, “*A fantasia organizada*”, de 1985, mostrava ainda a visão otimista do desenvolvimento brasileiro, ao passo que em 1989, “*A fantasia desfeita*” e, notadamente “*Brasil: a construção interrompida*”, de 1992, mostram o ceticismo e o temor de que o país enterrara suas pretensões desenvolvimentistas, reflexo de sua frustração com a longa crise econômica e política do país.

Embora tenha produzido outras obras após seu “*O longo amanhecer*”, de 1999, nele já denuncia, com clareza e profundidade, o avanço do processo de globalização e a forma negativa como nossos governos e nossas elites promoveram nossa inserção nesse processo.

Sua obra-prima, “*Formação econômica do Brasil*”, constitui pioneiro trabalho analítico sobre nossa História Econômica, objeto inclusive de vários ensaios comemorativos quando completou três décadas de existência. Suas traduções para inglês, francês, italiano, espanhol, japonês, alemão, chinês, romeno e polonês, são testemunhas de sua qualidade e do interesse despertado pôr sua leitura.

Sobre ela, há um fato curioso que o autor revela em sua *Fantasia organizada*, referente ao susto que sofreu, ao saber do extravio (entre a Europa e o Brasil) dos originais do futuro livro, em fins da década de 1950. Procurando-os no Brasil, encontrou-os num depósito dos Correios, guardado sob a suspeita de ser material suspeito...

“*Desenvolvimento e subdesenvolvimento*”, um de seus maiores livros constitui marco obrigatório na bibliografia sobre a Teoria do Desenvolvimento Econômico, foi também traduzido para o inglês, francês, espanhol, italiano e persa.

Muitas páginas e muito tempo seriam necessários para que se pudesse dar uma imagem mais completa sobre a obra de Furtado e suas principais contribuições.

Parte do que aqui se apresenta, retirei de recente ensaio do próprio autor (“*Entre inconformismo e reformismo*”, de 1989), da bibliografia aqui referida e parte, do contato que tive e que tenho com várias de suas obras.

Desnecessário é lembrar que Furtado é um dos primeiros construtores da Teoria do Desenvolvimento Econômico e, é preciso frisar, em especial, a do Subdesenvolvimento. Suas contribuições, neste campo, são muitas, e destaco, resumidamente, algumas.

Foi precursor, entre nós, da explicitação do sentido amplo que significa o *Processo de industrialização*, como um processo de transformação geral na sociedade – não restrito às atividades propriamente industriais – tanto nos seus aspectos produtivos e técnicos, como também nos políticos, sociais e culturais.

Seu resgate do conceito de *excedente social* fê-lo entender o desenvolvimento econômico, não como um processo de expansão quantitativa da economia, mas sim, principalmente, como um processo de transformação qualitativa da sociedade, de desenvolvimento das chamadas forças produtivas.

Por outro lado, nos ensinou, de forma inequívoca, que o subdesenvolvimento não constitui uma “etapa” e sim um processo originado pela penetração capitalista em áreas atrasadas e pré capitalistas.

Lembraria, também, seus comentários críticos ao Prof. R. Nurkse, sobre suas conferências pronunciadas no Brasil em 1951, quando esse autor comentava as limitações do tamanho do mercado para um uso maior de capital, a “falta de estímulo” ao investimento, e concluía que “o progresso econômico não é ocorrência espontânea ou automática e que o estancamento automático era assimilável ao “fluxo circular” de Schumpeter.

Furtado, em 1954, no artigo *Formação de capital e desenvolvimento econômico* e também mais tarde, em “Desenvolvimento e Subdesenvolvimento”, faria contundente crítica a ambos autores, mostrando, entre outras coisas, a falsa universalidade da teoria, em que “o empresário seria fenômeno de todas as organizações sociais, da socialista à tribal”, isolando o empresário do mundo em que este vive. Termina mostrando que, em que pese a importância da teoria das inovações de Schumpeter, o entendimento sobre o avanço da técnica exige uma explicação do processo de acumulação do capital, explicação histórica portanto. Ainda, lembraria a Nurkse que o problema do baixo investimento residia, em grande medida, na baixa poupança e na péssima distribuição de renda do mundo subdesenvolvido. Lembraria, acima de tudo, que a análise econômica, por si só, é insuficiente para explicar qualquer processo de desenvolvimento econômico.

Suas principais reflexões teórico-históricas, notadamente na década de 1950, propiciaram-lhe e a seus principais companheiros contemporâneos da CEPAL, cimentar as bases do *estruturalismo cepalino*, retomando a tradição analítica do pensamento marxista, através do exame das estruturas sociais. Do uso, enfim, também de parâmetros não econômicos nas análises macroeconômicas. Estrutura agrária, estrutura social, estrutura repartitiva, teoria da dependência, abordagem

estruturalista da inflação, foram os principais frutos teóricos, econômicos e sociais do pensamento cepalino, em que Furtado teve presença decisiva.

Dessas reflexões, em que teve papel fundamental ou mesmo de protagonista, cabe lembrar pelo menos duas. Uma, que foi a desmistificação da relação causa-efeito entre inflação e déficit de balanço de pagamentos, tão ao gosto da teoria monetária ortodoxa, mostrando as causas específicas, nos países subdesenvolvidos, da inflação estrutural e as dos déficits estruturais do balanço de pagamentos.

Outra, foi mostrar que parte das causas do desequilíbrio externo decorria dos problemas estruturais de nossas relações econômicas internacionais. De sua obra – e dos principais trabalhos da Cepal no período –, tiramos uma lição fundamental, que consiste em mostrar que decorrem de nossas estruturas, alguns “pecados originais” que todo país subdesenvolvido carrega às costas: a debilidade estrutural do balanço de pagamentos; a insuficiência interna e o difícil acesso externo ao financiamento de longo prazo; e a fragilidade estrutural de nossas finanças públicas. Os três fenômenos, além de outras causas estruturais, reforçam as pressões inflacionárias da economia, tornando-as de difícil controle.

Um dos elementos centrais de sua reflexão teórica, mostra como a má distribuição da renda e da propriedade, herdada da colônia, do escravismo e do primário exportador é consolidada e agravada na industrialização. É isso que configura estruturas de demanda incompatíveis com nosso nível médio de renda, antes satisfeitas por importações e, após a “Crise de 29”, por importações e produção interna. E que isto, em última instância constitui o eixo central e cultural de nossa dependência externa e de nosso subdesenvolvimento econômico, social e cultural.

Seus profundos conhecimentos de História Econômica e sua preocupação com a história e o destino da América Latina levaram-no muito cedo a entender que o processo de desenvolvimento capitalista, a partir da maturação da Primeira Revolução Industrial forjou uma certa divisão internacional do trabalho – a chamada moldagem da periferia subdesenvolvida – com o objetivo claro de apropriar-se de parte do excedente nela gerado, e, como resultado desse processo, causar uma apropriação interna de forma concentrada, anti-social e anti-democrática de parte do excedente.

Suas reflexões históricas sobre nossa formação periférica, contidas no livro “*Formação econômica da América Latina*”, de 1969, analisam e confrontam as três estruturas por ele definidas, agrupando os diferentes países segundo sua principal produção mercantil e inserção externa: os de agricultura tropical, os de agricultura temperada e os de mineração. Mostra como cada uma delas, estabelece uma forma distinta de uso de recursos (terra, trabalho e tecnologia) e de origem do capital (público ou privado, nacional ou estrangeiro), a qual, além de outros fatos históricos, estabelecem os parâmetros que definirão as estruturas de produção, de renda, de propriedade, de consumo, de emprego, de dominação política, etc., que demarcariam fortemente nossos processos históricos.

A síntese que fez recentemente sobre suas principais reflexões mostra três grandes conclusões sobre o processo de desenvolvimento econômico latino-americano, que se mantêm absolutamente atuais:

- 1) Pela necessidade do abandono do critério de vantagens comparativas estáticas como fundamento da inserção na divisão internacional do trabalho;
- 2) Pela necessidade da implantação do planejamento;
- 3) Pela necessidade de fortalecimento da Sociedade Civil.

As tentativas rotundamente fracassadas de reabertura econômica liberal na América Latina no imediato pós Segunda Guerra, comprovaram amplamente a primeira assertiva. A situação caótica a que chegou a maior parte dos estados latino-americanos, comprovou amplamente a segunda e as trajetórias autoritárias dos últimos 30 anos confirmam a terceira

Incansável peleador pelo desenvolvimento econômico das periferias, teve, entretanto, o dissabor de apontar a quase impossibilidade da generalização – a todas as camadas populacionais dos países subdesenvolvidos – dos padrões de renda e de consumo observados nos países desenvolvidos. Chegou a essa conclusão, ao criticar as catastróficas previsões contidas no *The limits to growth*, de 1972, feitas pelo Clube de Roma. Essa reflexão encontra-se em seu também clássico “*O mito do desenvolvimento econômico*”, de 1974.

Em seu ensaio “*O capitalismo pós-nacional*” apresentado na Conferência de Teerã em 1974, fez justamente a “ponte” entre suas reflexões sobre nossa inserção capitalista internacional no século XIX e a explicitação, no começo dos anos 70, da atual crise internacional.

Lembrou, repisando sua análise anterior, que essa nossa inserção externa conduzira a uma “modernização setorial e modernização rápida, do estilo de vida de uma minoria”, via concentração pessoal da renda e da propriedade. A partir dessa forma concentradora e dessa modernização de elites, ficava praticamente impossível, à maioria dos países subdesenvolvidos, optar por um projeto nacional.

Mostrou, já naquele momento, como a saída para fora, de grandes Bancos e Empresas dos países desenvolvidos, graças ao crescente desequilíbrio do sistema financeiro internacional, ampliaria sobremodo a instabilidade financeira dos estados nacionais de nossos países.

Em seu *O subdesenvolvimento revisitado*, de 1990, e em 1994, em *A superação do subdesenvolvimento*, lembrou que é árdua e muito difícil a batalha para tentar superar o subdesenvolvimento, apontando para as especificidades de quatro países, todos asiáticos: Japão, China, Coréia do Sul e Taiwan, que conseguiram se mover com outros estilos, principalmente com alta preocupação por fatores sociais, como educação, reforma agrária, etc., além de uma decisiva ação do Estado.

Lembrava, por último, que a “civilização surgida da Revolução Industrial Européia conduz inevitavelmente a humanidade a uma dicotomia de ricos e pobres, ... que se manifesta entre países e dentro de cada país”.

No que se refere à industrialização do Brasil, foi também precursor em entendê-la como processo, a partir da recuperação da “crise de 29”, distinguindo-a do período anterior, a que chamou de “industrialização *induzida*” pelo setor exportador.

No que tange à primeira fase do processo de industrialização brasileira, (a industrialização *restringida*), cabe lembrar pelo menos duas outras contribuições de Furtado:

– Sua clássica e pioneira interpretação sobre a política “keynesiana” adotada por Vargas antes que o próprio Keynes tivesse concebido suas políticas anti-cíclicas, mostrando os mecanismos da política econômica para a defesa do nível da renda e do emprego, entre 1930 e 1933. A estrutura dessa análise permanece de pé até hoje em que pese a escassa base empírica então utilizada. A tentativa ideológica de um de seus críticos, em derrubá-la, durante seu exílio, não resistiu aos vários trabalhos de outros economistas, que reafirmaram o pioneirismo, o acerto e a validade dos pontos centrais da análise de Furtado.⁵

– Com sua competência e com seu esforço teórico, conseguiu sistematizar melhor do que outros autores, a argumentação teórica e política em favor da industrialização brasileira, derrubando em definitivo, as velhas e surradas argumentações das correntes mais conservadoras do país, nas décadas de 1940 e de 1950, cujo principal representante e opositor de Roberto Simonsen – Eugênio Gudín – teve o desplante ideológico de afirmar, em seu (de ambíguo título) *O Caso das Nações Subdesenvolvidas*, 1952, que o desenvolvimento econômico (e, portanto, a industrialização) era função do clima, coisa para país não tropical...⁶

Furtado também foi precursor na temática dos desequilíbrios regionais no Brasil, presente em várias de suas obras, com análises históricas de nossas principais formações econômicas regionais. Sua dimensão histórica abarca longo período de nossa formação, desde a Colônia, e tem como centro nevrálgico, as relações entre o setor primário exportador e a economia de subsistência e a forma como os benefícios do progresso técnico penetram na economia nacional e são repartidos, setorial, regional e pessoalmente. Suas proposições, diagnósticos e formulação de políticas de desenvolvimento regional surgem a partir da década de 1950.

Sobre esse tema, resumirei duas questões que julgo muito importantes: a da *Agricultura itinerante* e a do *Diagnóstico e a política para o desenvolvimento do Nordeste*.⁷ Embora elas tenham sido tratadas em muitas de suas obras, restrinjo-me às mais relevantes para este propósito: *Formação econômica do Brasil*, *A operação Nordeste*, o famoso documento (não assinado) do GTDN, *Dialética do desenvolvimento, análise do modelo brasileiro*, *A fantasia desfeita* e algumas passagens de *O longo amanhecer*.

1 A AGRICULTURA ITINERANTE

No que tange à esta, nos advertiu que suas raízes situam-se, no caso do Nordeste, desde o século XVI, com a implantação da *empresa agrícola de exportação açucareira*. Fez importante discussão sobre a “agricultura itinerante”, ou seja, a marcha ou deslocamento espacial de setores agrícolas exportadores e de subsistência e as relações entre eles, eixo central da análise que faz da formação e do subdesenvolvimento da economia brasileira e do Nordeste.⁸

⁵ Para uma análise dessa política, da análise de Furtado e da controvérsia, ver Cano (2000a).

⁶ Sobre a famosa polémica entre Simonsen e Gudín, sobre o planejamento, ver IPEA (1977).

⁷ Uma visão resumida desses dois temas (e a atualização do primeiro) estão tratadas em Cano (2000b).

⁸ O tema desta primeira parte está contido, fundamentalmente, no cap. II de *Análise do Modelo...* e ao longo de sua obra magna, *Formação econômica do Brasil*. Paiva (1960) também estudou os deslocamentos de produção agrícola de baixo nível técnico, de São Paulo para outras regiões. Ver também o importante trabalho de Gonçalves & Souza (1998) e o de Igreja & Pires de Camargo (1992).

Analizou também outras agriculturas regionais posteriores, como as resultantes das articulações e da crise da mineração (século XVIII), da cafeicultura (séculos XIX e XX), das economias de pequena propriedade do Espírito Santo e do Sul e da agricultura capitalista de São Paulo e de alguns de seus desdobramentos espaciais.

Embora elas tenham apresentado processos diferenciados em vários aspectos (pecuária-algodão-açúcar; escravismo-trabalho assalariado, etc.), também resultaram naquilo que chamou de *agricultura itinerante*, que moldou a grande parte de nossas estruturas sociais

No início, a abundância de terras e a rarefação da população livre não só permitiu a implantação da *plantation* escravista mas também uma alta concentração fundiária, que foi ainda mais incentivada pela Lei de Terras a partir de 1850, mais tarde chancelada pela mais conhecida de nossas instituições, o *Cartório*. À sombra dessa agricultura mercantil-exportadora, desenvolveu-se a de subsistência e o latifúndio pecuário, sempre empurrados em direção ao interior, à medida que o açúcar se expandisse.

Mesmo diante da profunda depressão da crise açucareira (séculos XVII e XVIII), a pecuária e a agricultura de subsistência podiam reproduzir-se, até de forma *natural*, ocupando novos espaços vazios ou nos já ocupados pela de subsistência, que também seria empurrada adiante, ou então incorporada pela pecuária, passando os pequenos produtores, a viver sob o *manto protetor* do latifundiário, como *agregados ou moradores de condição*. A concentração da terra, da propriedade e da renda estabelecia, assim, a concentração do poder econômico e político regional. Assim, a dilatação da fronteira agrícola reproduzia esse processo, e a «oferta elástica» de mão de obra, neste caso excluída de propriedade e de posse, mantinha a estrutura das relações sociais predominantes: patrimonialismo, submissão e marginalidade social.

No Nordeste, com a abolição da escravatura em 1888, a passagem para o trabalho livre foi apenas formal, dada a negação do acesso à terra aos ex-escravos, que apenas engrossaram o exército de agregados da agricultura de subsistência e os fluxos emigratórios rumo a novas terras vazias, aqui na qualidade de posseiros ou em outros latifúndios, como parceiros, multiplicando os bolsões de ineficiência produtiva e de pobreza. Fatos semelhantes ocorreram com o declínio da mineração em Minas Gerais, com o deslocamento da população para novas frentes pecuárias ou para a subsistência. Também o café escravista do Vale do Paraíba empurrou a produção de subsistência de antigos homens livres e da pecuária, criando novos bolsões de marginais.⁹

Mesmo as agriculturas de pequena propriedade (as “colônias”) do Espírito Santo e do Sul do país, embora mais livres do jugo latifundiário, não escaparam à dominação do capital mercantil, de forte presença, inibindo a introdução de progresso técnico e estimulando práticas agrícolas degradantes, obrigando-as assim, a também itinerarem. Aqui, entretanto, a propriedade dos meios de produção permitiu níveis mais amenos de concentração de renda e melhores condições sociais.

⁹ Ver a respeito o clássico livro de Maria S. de Carvalho Franco.

Desta forma, esses processos foram responsáveis pelo baixo nível de progresso técnico no campo, reforçando a *circularidade* da pobreza na agricultura de subsistência. Furtado faz ainda uma comparação com o feudalismo europeu, onde o servo tinha acesso a terras individuais e coletivas e o senhor tinha certas limitações para fixar a renda da terra, para extrair o excedente de seus servos. Assim, ainda que servos, eram regulados por *direitos*. No Brasil, os direitos serviram para restringir o acesso à propriedade, impedir a formação de comunidades agrícolas e manter as estruturas sociais.¹⁰

A agricultura cafeeira capitalista de São Paulo, a partir da década de 1880, apresentaria importantes diferenças em relação às outras. Mas teve, além da fronteira móvel – por indução da ferrovia –, uma «oferta elástica» de mão de obra via imigração do exterior e submissível ao trabalho, graças ao não acesso à propriedade da terra. Expandiu-se, incorporando novas terras, mão de obra, infra-estrutura, gerando nível mais alto de produtividade, diversificando a estrutura produtiva (a partir da primeira década do século XX) ao estimular o surgimento de uma dinâmica agricultura mercantil (alimentos e matérias primas) na mesma região e por avançar sua urbanização.¹¹

Contudo, essa crescente ocupação do território paulista, provoca em Furtado a seguinte pergunta: “uma vez estabilizada a fronteira, continuaria a expandir-se a produção agrícola?” Em seguida, chama a atenção para o fato de que a “extroversão” do modelo *argentino-paulista* gerou ilações de vários autores, fortemente estimuladas pelas análises de T.W. Schultz sobre a agricultura norte americana. Conclui lembrando que, “dada a baixa elasticidade-renda da demanda de produtos agrícolas, a agricultura só pode expandir-se se o sistema econômico em que está inserida apresentar uma taxa de crescimento superior ao dela mesma”.¹²

Sua crítica crucial reside em que a conclusão acima implica em passar “para segundo plano o saber se agricultura que *responde* a uma demanda dinâmica se está realmente desenvolvendo, isto é, se eleva o seu nível técnico, se permite a melhoria qualitativa do fator humano, se acarreta elevação do nível de vida da população rural”.¹³

Para Furtado, a *falsa resposta* esconde que o aumento da demanda agrícola seria muito maior se fosse melhor a distribuição da renda e os salários do próprio meio rural, além dos urbanos, e que os preços mais altos dos produtos protéicos a constrangem, diminuindo o padrão nutricional do país. Ainda, que enquanto o aumento da oferta agrícola se der em função da expansão da fronteira (menos por aumento do progresso técnico e mais pelo da área), seria baixa sua produtividade e a agricultura continuaria *itinerante*.

Com efeito, entre 1930 e 1970 em apenas 29% da expansão da área de lavouras cresceram os rendimentos físicos, e em 43% apresentavam-se mais baixos. O mapeamento regional da produção mostrava o deslocamento parcial de culturas menos capitalistas (arroz de sequeiro, feijão, mandioca, etc.) para áreas mais atrasadas ou de fronteira, onde eram menores seus rendimentos físicos. O fluxo

¹⁰ Uma síntese do pensamento dos principais autores sobre a questão agrária no Brasil (Alberto P. Guimarães, Caio Prado Jr., Celso Furtado e Ignácio Rangel) encontra-se em Kageyama (1993). Ver também Gonçalves (1999).

¹¹ Sobre o desenvolvimento do complexo cafeeiro capitalista de São Paulo ver Cano (1998a).

¹² Furtado refere-se ao trabalho de Shultz, “*Agriculture in an unstable economy*”, New York, 1945. Uma análise e resumo dessas posições contrárias e favoráveis estão em Castro (1969, p. 77-144), que embora também conclua pela “resposta adequada”, inclui a questão da distribuição de renda.

¹³ As citações encontram-se em Furtado (1972, p. 112-113).

migratório acumulado (pessoas que viviam fora de seus estados de nascimento) nacional, que em 1940 fora de 2,8 milhões de pessoas (800 mil nordestinos e outro tanto de mineiros), ou 6,7% da população nacional, e dirigia-se não só à *Meca* paulista, mas também à fronteira em expansão (PR, CO e MA). Em 1970 o fluxo já era de 11,2 milhões, e os nordestinos somavam 4 milhões, os mineiros 3,2 milhões, os paulistas 1,3 milhão e os gaúchos 700 mil pessoas.¹⁴

Como resultado desses processos todas as regiões do país passam a apresentar “questões regionais”, isto é, setores com baixa eficiência produtiva (ainda que operando ao lado de outros eficientes), baixos salários, má distribuição da renda, e indicadores sociais deprimentes. Ainda que o Nordeste exiba os piores indicadores do país, mostrando que é ali que se manifesta de forma mais marcante a *questão regional* no Brasil, esses fatos revelam sinais evidentes de que o subdesenvolvimento permeia todo o território nacional.

Dada a persistência de uma superpopulação rural, são mantidos baixos os salários no campo, concluindo pela indispensabilidade de uma *reforma agrária*, com assistência técnica, financiamento e progresso técnico adequados, para aumentar a produtividade rural e garantir melhor padrão de vida aos trabalhadores rurais, o que resultaria em maior demanda no próprio setor rural. Mas chama a atenção que isto exige também expansão da economia urbana, com redistribuição progressiva da renda, aumento do emprego e do salário urbanos, para estimular também maior consumo de produtos agrícolas.

Furtado conclui o texto em 1972, momento em que apenas se iniciava o processo de modernização (*conservadora*) da agricultura, graças ao novo e *generoso* crédito rural subsidiado e centrada em uso intenso de produtos químicos e mecanização, mas basicamente voltada (direta e indiretamente) para os produtos “exportáveis” (soja, milho, trigo, carnes, laranja e rações). Essa política, embora tenha atingido alguns dos alvos a que se propôs (notadamente metas de exportação e aumento de produtividade), incentivou o aumento da concentração da propriedade fundiária, permitindo a continuidade da reprodução das estruturas sociais vigentes.

O conservadorismo e a enorme especulação de terras (notadamente no CO e no NO) para reserva de valor impediram a oportunidade de, naquele momento, se fazer a reforma agrária.¹⁵ Com efeito, as elevadas taxas de crescimento da renda e do emprego urbanos que se davam naquele momento (1967-1980) teriam possibilitado os suportes urbanos imprescindíveis, segundo Furtado, para o sucesso de uma reforma agrária.

Assim, a miséria no campo não diminuiu, e tanto a agricultura (em busca de terra barata) quanto o trabalhador (em busca de sobrevivência) continuaram, até hoje, a ser itinerantes, seja na ocupação agrícola do *cerrado*, na expansão pecuária no CO e no NO ou na atividade madeireira do NO. Embora hoje use mais progresso técnico, migra face ao menor preço da terra, á infra-estrutura dada

¹⁴ Sobre o movimento dessas agriculturas e das migrações ver Cano (1998b, cap. 5 e 6).

¹⁵ Por exemplo, entre 1972 e 1976, na região Norte, a expansão da área agrícola privada foi de 75%, mas enquanto seu uso com culturas cresceu 46% e o com pecuária 35%, as áreas inexploradas cresceram 70%. O preço de venda de terras aumentou, entre 1974 e 1976, na região, entre 150% no Acre a 180% no Amazonas, enquanto a inflação do período acumulava 50%. Cf. Graziano da Silva (1979).

pelo estado, ao maior acesso ao crédito oficial e a uma conta financeira no exterior, mas continua sua marcha reprodutora da miséria.

2 O DIAGNÓSTICO E A POLÍTICA PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

Embora suas obras mais relevantes para o exame deste tópico sejam *A operação Nordeste* e o documento do GTDN, é em *A fantasia desfeita* que Furtado, fazendo uma autobiografia do período, revelou fatos e detalhes impossíveis de serem percebidos nas duas outras obras.

A grande lição que Furtado nos dá, sobre o Nordeste, é deduzida da análise que fez da região, no clássico *Formação econômica do Brasil*, ao demonstrar a extraordinária **estabilidade das estruturas econômica, social e política** do *complexo açucareiro nordestino*. Ou seja, de uma sociedade que mesmo sofrendo aquela longa regressão e depois transitando do trabalho escravo para o livre, manteve os pilares básicos com que foi construída: alta concentração da propriedade, da renda e do poder político e uma implacável estrutura de dominação social.

Outra grande lição decorre de sua competente **análise econômica e ecológica** da economia do semi-árido, feita em época em que a discussão sobre degradação ambiental ainda não estava em moda. Suas conclusões – presentes em *A operação Nordeste* e no GTDN – foram fundamentais para a elaboração do diagnóstico socioeconômico que faria sobre a região.

Lembra que durante secas breves e pouco intensas, o regime de precipitação e a estrutura de acumulação de água (em açudes, por exemplo) permitem a sustentação das atividades agrícolas, porém com menor rendimento para a policultura alimentar, as xerófilas e o gado. Mas quando a seca é mais intensa e longa, os grandes proprietários preservam seu gado com seus açudes ou mudando-o para espaços mais amenos (vales e *manchas* úmidos, p.ex.), mas a agricultura alimentar plantada no latifúndio (por parceria) ou a pequena produção de subsistência, não resistem, ocorrendo forte redução na produção local de alimentos e grandes perdas para os pequenos produtores. Passa a ocorrer, em síntese, a **fome, o êxodo e a perda da pequena propriedade**.

Numa perspectiva histórica, ocorre que a população e o gado foram se reproduzindo em escala ampliada, aumentando o adensamento de gente e de gado numa região de precárias condições ecológicas para a prática de uma agricultura tradicional de alimentos. Assim, suas perdas causam a fome e o êxodo, justamente por que é a população de mais baixa renda a mais afetada pela perda do plantio. Logo, nos espaços do agreste e do semi-árido onde a irrigação não puder ser implantada (por razões técnicas ou econômicas), a agricultura de alimentos é contraditória com a ecologia, ainda mais quando houver grande adensamento populacional.

Concluía, inexoravelmente, que a pequena produção de alimentos, no agreste e no semi-árido, sem irrigação, era improdutivo e altamente vulnerável diante do quadro ecológico local. Mas lembrava também que seria necessário compatibilizar a dimensão da propriedade e o adensamento demográfico às condições ecológicas.

A formulação da política regional surgiria em decorrência das pressões políticas regionalistas que aumentam a partir da segunda metade da década de 1950, que decorriam das secas, da concentração industrial em São Paulo, dos elevados recursos federais alocados na construção de Brasília, do intenso debate nacional em torno da problemática do subdesenvolvimento nacional e regional e do crescimento de vários movimentos sociais reivindicativos (em especial o das *Ligas Camponesas*). Elas foram canalizadas sobre o Presidente da República (J.K.), que, também envolvido no debate desenvolvimentista que lastrou sua campanha eleitoral em 1955, havia formulado uma proposta para a América Latina (a *Operação panamericana*), à semelhança de um “Plano Marshall”, que, entretanto, não sensibilizou os EUA. Assim nasceria a *Operação Nordeste*.

Furtado renunciara na Cepal em 1958, assumindo uma das diretorias do BNDE, com a condição de que pudesse pensar a questão Nordeste, e propor uma política para a região. Ao mesmo tempo, JK havia criado uma assessoria, junto ao BNDE, para preparar a referida política, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Porém, diz Furtado: “Não havia no Grupo nenhuma pessoa com conhecimento de conjunto da região, e menos ainda economistas especializados em desenvolvimento. Uma equipe assim improvisada, e sem direção competente...” Decidiu então elaborar o referido estudo, sem informar ninguém do GTDN, mas sem esperança contudo de aproveitá-lo ainda no mandato de JK, que terminava em 1960.

Com o aumento das pressões e dos conflitos sociais no Nordeste, JK chamou algumas pessoas (entre as quais Furtado) para discutir a questão, e, diante da exposição feita por este, determinou o lançamento da *Operação Nordeste* em janeiro de 1959. Por Decreto, criou o CODENO (Conselho de Desenvolvimento do Nordeste) ainda em abril, e o Projeto de Lei de criação da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) era então encaminhado ao Congresso.

O documento básico (o “GTDN”) que sustentava a proposta de uma nova política para a região era o produzido por Furtado (*Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*), que, entretanto, não explicitava sua autoria, atribuindo-a ao GTDN, cuja composição técnico-política era conservadora, e portanto, tolerada pela oligarquia regional. Furtado tinha a certeza de que, se assinasse o documento o Congresso não aprovaria a Sudene, finalmente instituída ao final de 1959, sendo nomeado Superintendente, a despeito das pressões contrárias da bancada legislativa federal nordestina.

A Sudene substituiu as formas oportunistas e assistencialistas até então vigentes, implantando uma visão desenvolvimentista. Além disso, os demais órgãos federais regionais da região, antes incumbidos do atendimento ao “combate às secas”, passavam agora a ser coordenados pela Sudene, que enfrentava a chamada “indústria das secas”. Agora, os investimentos federais na região seriam objeto de *planejamento plurianual*, ameaçando com isso, parte do poder das oligarquias locais. A luta foi feroz, e a vitória foi obtida com o apoio da burguesia industrial de fora da região, que rapidamente entendeu a proposta reformista e as novas oportunidades de investimento que a ela se abririam.

Face ao temor da perda de poder pelas várias burocracias que exprimiam a articulação entre os grandes interesses locais e o Governo Federal, justamente os representantes parlamentares da própria região, tentaram impedir a instituição da Sudene no Congresso Nacional, A luta maior, contudo, seria

para a aprovação do Primeiro Plano Diretor da Sudene, só sancionado em 1961, após longa e dura batalha política.

A política de incentivos ao investimento privado seria, em grande medida centrada no subsídio ao capital, através de incentivos fiscais, cambiais e outros, de início só permitidos às empresas de capital nacional, benefício estendido em 1966, também às de capital estrangeiro. A crescente tomada de consciência regionalista, faria com que política semelhante fosse, a partir de 1963, estendida à Amazônia, diversificando a “carteira regional” de investimentos e beneficiando também os inversores dos Estados do Centro-Sul, que eram os maiores detentores das isenções fiscais do imposto sobre a renda.

O diagnóstico do GTDN tem uma abordagem histórica, realçando o enorme desnível entre a região e o Centro Sul, apontando o grave fato de que esse processo de diferenciação era cumulativo, tendendo a perpetuar e ampliar as diferenças. Concluía apontando as razões fundamentais desse processo – além das inerentes à própria estrutura nordestina:

- a política cambial e de controle das importações, que subsidiaram a indústria do Centro-Sul, e punia as exportações internacionais nordestinas;
- dado que o Nordeste exportava as mesmas mercadorias (açúcar e algodão, principalmente) para o Centro Sul, o câmbio impunha perversas relações de troca para a região;
- regressividade maior da carga tributária federal na região;
- transferências de capitais privados nordestinos em direção ao Centro-Sul, só em parte compensados por transferências federais;
- a frágil política de combate às secas, chamada de “solução hidráulica”, que consistia na construção de obras públicas – notadamente açudes –, beneficiando mais os grandes proprietários e não atuando sobre as causas estruturais.

O diagnóstico examinava ainda a fragilidade produtiva da agroindústria açucareira nordestina, o anacronismo ecológico do semi-árido; as possibilidades de deslocar a fronteira agrícola para o Maranhão; a expansão da irrigação nos vales úmidos (São Francisco, principalmente) e na zona da mata; e a débil estrutura industrial, em parte sofrendo de grande obsolescência.

Em seguida apresenta as seguintes proposições:

- no **semi-árido**: redução da atividade produtora de alimentos, deslocamento de cerca de 1 milhão de pessoas, para projetos de colonização no Maranhão e de irrigação em vales úmidos e na reforma agrária da zona da mata. O documento enfatizava duas questões importantes: **i)** que o problema ecológico impunha a necessidade de aglutinação de pequenas propriedades e não fragmentação; que a produção alimentar só se viabilizaria, com segurança, através da irrigação, de enormes custos e dificuldades no semi-árido; **ii)** que a área deveria portanto, ser dedicada mais à expansão das culturas xerófilas de exportação (como o algodão arbóreo) e à sustentação da pecuária; **iii)** o deslocamento humano propiciaria sensível diminuição aos graves efeitos sociais da seca, sobre a população mais pobre, e melhoria das condições de vida desta, nas novas áreas assentadas;

– na **zona da mata**: a baixa produtividade regional do açúcar (30 contra 50 t/ha em São Paulo) poderia ser substancialmente aumentada com melhorias técnicas e apoio financeiro do governo e, com isto, liberar apreciável quantidade de terras para um projeto de reforma agrária. Esta, além de seu objetivo social, ampliaria a oferta regional de alimentos, cuja demanda (precariamente atendida pela agricultura regional) cresceria ainda mais, se realizado o programa de industrialização;

– **irrigação**: elaboração de Projeto de Lei de Irrigação voltado para os interesses sociais, que desse base à política de colonização e de produção alimentar. Contemplava futuro projeto no vale do São Francisco (mais tarde realizado) e a contratação de estudos técnicos com empresas internacionais, para diagnosticar o potencial hídrico e de irrigação da região;

– **industrialização**: concebia a instalação de um “Centro Autônomo Manufatureiro”, para implementar uma *política de substituição regional de importações*, com quatro objetivos; **i)** implantação da pequena siderurgia, com decisivo apoio financeiro oficial, para estimular a metalurgia de produtos de consumo e de produção; **ii)** estimular a implantação de indústrias mecânicas simples, com reconhecida demanda local para mecânica simples, implementos agrícolas, móveis metálicos, etc.; **iii)** aproveitamento de matérias primas locais (notadamente minerais), como cimento, adubos fosfatados, e outros, que possibilitassem, inclusive, criar canais de exportação para o mercado nacional; **iv)** recuperação de indústrias tradicionais (notadamente a têxtil).

Estavam explícitos, nas propostas, outros objetivos gerais como o de criar uma mentalidade empresarial na região; introduzir maior quantidade de progresso técnico na economia; criar uma estrutura industrial menos dependente de importações (regionais ou não) e portanto, com maior encadeamento local; eliminação do atraso agrícola e ampliar suas relações capitalistas de produção; adequar o conhecimento científico da base de recursos naturais aos requisitos do programa; ampliar os níveis de educação e saúde da população, etc.

A disparada dos preços internacionais do açúcar em 1962 eliminaria o estímulo à renovação tecnológica proposta para o Nordeste e o golpe militar de abril de 1964, por sua vez, liquidaria com as proposições reformistas de caráter progressista. Furtado não escaparia à implacável perseguição exercida contra os que professavam aquelas reformas ou que as punham em prática, ou, simplesmente os “suspeitos”. Destituído da Sudene, teve ainda seus direitos políticos cassados na primeira lista de atingidos, saindo do país com passaporte diplomático.

Com o golpe, a proposta do GTDN foi profundamente atingida, mais nas políticas agrárias e agrícolas do que nas de infra-estrutura e de indústria. Daí em diante, reformas institucionais e de normas de política econômica causariam enorme pulverização do sistema de incentivos regionais e setoriais, fiscais, cambiais e creditícios, que até 1966 estavam concentrados, basicamente, na política de desenvolvimento regional da Amazônia e do Nordeste.

*_*_*_*_*

Finalizando, entendo que os méritos de Furtado não devem refletir apenas dimensões parciais de sua produtiva vida. Há que retratá-la de forma integral: como a sua familiaridade com a História; sua interdisciplinaridade; seu rigor com a análise econômica, ampla compreensão teórica, e seus compromissos

com a política. Acima de tudo, porém, há que retratar a dimensão humanística de Furtado e sua constante procura da verdade. Há que lembrar, ainda, seu antigo e permanente compromisso com a ética e a democracia, palavras, por sinal, com sentido muito presente em todos os seus textos e falas.

Por último, permitam-me chamá-lo de Mestre, palavra que para nós se reveste mais de conteúdo do que de forma, e que entendemos que é a qualidade de quem consegue ensinar, de quem forma discípulos.

Sofremos hoje a frustração de estar este país vivendo uma profunda e dolorosa crise há cerca de 25 anos, onde tem predominado a falta de bom senso e de coragem política de nossos governantes, o pouco sentimento de brasilidade de nossas elites e a manutenção de equivocadas e ortodoxas políticas macroeconômicas antinacionais. De nossas anteriores atitudes reflexivas e propositivas de desenvolvimento econômico, pouco nos resta hoje. São raras as instituições acadêmicas que ainda dedicam parte de sua capacidade produtiva a esse mister. Somos também poucos os intelectuais e acadêmicos que acreditam e professam pelo desenvolvimento econômico de nosso país. E que dizer de nossos antigos órgãos públicos de planejamento, que hoje, infelizmente, se converteram em meros confeccionistas de orçamentos que tem por função não a procura do desenvolvimento, mas sim a do maior superávit fiscal

Oxalá possam nossos economistas mais jovens usufruir de seus ensinamentos. Para compreender melhor a problemática de nossas heterogêneas sociedades; para terem a humildade de saber que pouco sabem sobre o caminho andado; para se curarem da indigestão, nestes últimos 25 anos, de monetarismo, dívida, déficit e conjuntura; para não sofrerem a recaída neo-estruturalista e para rejeitarem o neoliberalismo.

Para, enfim, lembrarem-se, a todo instante, que “Investimentos, Propensões, Demanda são definições abstratas”, e que a economia é uma ciência social, constituída de homens. E, ainda, que “a realidade é cabeçada e nem sempre é possível escamoteá-la”.

BIBLIOGRAFIA

BIELSCHOWSKY, R Formação econômica do Brasil: uma obra prima do estruturalismo cepalino. *Revista Economia Política*, v. 9, n. 4, out./dez. 1989.

_____. O pensamento de Celso Furtado. In: *Pensamento econômico brasileiro*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.

_____. (Org.). Cinquenta anos de pensamento na Cepal. Rio de Janeiro: Ed. Record/Cofecon/Cepal, 2000. 2v.

CANO, W. *Celso Furtado: Doctor Honoris Causa*. *CEPAL Review*, Santiago, n. 43, p. 165-168, abr. 1991.

_____. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. 4. ed. Campinas: IE/UNICAMP, 1998a.

_____. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil (1930-1995)*. 2. ed. Campinas: IE/UNICAMP, 1998b.

_____. *Crise de 1929*. Soberania na política econômica e industrialização. In: CANO, W. *Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil*. Campinas: Ed. UNICAMP/Inst. Economia/Fecamp, 2002a.

_____. *Furtado: a questão regional e a agricultura itinerante no Brasil*. In: CANO, W. *Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil*. Campinas: Ed. UNICAMP/Inst. Economia/Fecamp, 2002b.

- CANO, W. Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil. In: CANO, W. *Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil*. Campinas: Ed. UNICAMP/Inst. Economia/Fecamp, 2002c.
- CARVALHO FRANCO, M. S. *Homens livres na ordem escravocrata*. São Paulo: IEB-USP, 1969.
- CASTRO, A B. *7 ensaios sobre a economia brasileira*. Rio de Janeiro: Forense, 1969. v. 1.
- FURTADO, C. *A operação Nordeste*. Rio de Janeiro: ISEB, 1959.
- _____. *Formação econômica do Brasil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, , 1961.
- _____. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- _____. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- _____. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. In: GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. 2. ed. Recife: Min. Interior-Sudene, 1967. (Texto não assinado pelo autor mas de autoria confessa).
- _____. *Formação de capital e desenvolvimento*. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Org.). *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- _____. *Formação econômica da América Latina*. Rio de Janeiro: LIA Ed., 1969.
- _____. *Análise do modelo brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.
- _____. *O mito do desenvolvimento econômico*. 1974.
- _____. *A economia latino-americana*. 2ª ed. São Paulo: C. Ed. Nacional, 1978.
- _____. *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- _____. *A fantasia desfeita*. 3. ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- _____. Entre o inconformismo e o reformismo. *Revista de Economia Política*, São Paulo, out./dez. 1989.
- _____. *Brasil, a construção interrompida*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- _____. O subdesenvolvimento revisitado *Economia e Sociedade*, Campinas, Instituto de Economia/UNICAMP, n. 1, ago. 1992.
- _____. A superação do subdesenvolvimento. *Economia e Sociedade*, Campinas, Instituto de Economia/UNICAMP, n. 3, dez. 1994.
- _____. *O longo amanhecer*. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- GONÇALVES, J. S.; SOUZA, S. A. M. Modernização da produção agropecuária brasileira e o velho dilema da superação da agricultura itinerante. *Informações Econômicas*, Secretaria da Agricultura, São Paulo, v. 28, n. 4, abr. 1998.
- _____. Mudar para manter: pseudomorfose da agricultura brasileira. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Agricultura e Abastecimento, 1999.
- GRAZIANO DA SILVA, J. F. A porteira já está fechando? *Ensaio de Opinião*, Rio de Janeiro, v. 11, 1979.
- GUDIN, E. O caso das nações subdesenvolvidas. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, set. 1952.
- IGREJA, A. C. M.; PIRES DE CAMARGO, A. M. M. A agropecuária paulista. In: CANO, W. (Coord.). *São Paulo no limiar do Século XXI*. São Paulo: Fundação SEADE, 1992. v. 2.

IPEA. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA/IMPES, 1977.

KAGEYAMA, A. A questão agrária brasileira: interpretações clássicas. *Reforma Agrária*, Campinas, ABRA, v. 23, n. 3, set./dez. 1993.

MANTEGA, G. Celso Furtado e o pensamento econômico brasileiro. *Revista de Economia Política*, São Paulo, out./dez. 1989.

PAIVA, R. M. Retorno da agricultura de S. Paulo para as zonas velhas: fator imprescindível para o desenvolvimento econômico do país. *Agricultura em São Paulo*, São Paulo, Secretaria da Agricultura, v. 7, n. 9, set. 1960.

RODRIGUEZ, O. *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. 5. ed. México: Siglo XXI, 1986.

TAVARES, M. da C. (Org.). *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.