

# A CEPAL

## em seu contexto histórico

*Tulio Halperin*

**E**sta conferência destaca traços da situação colonial da América Latina que condicionaram o desempenho econômico e social da região no século XIX e princípio do século XX. Trata com particular detalhe do caso argentino, encontrando nos sucessos posteriores à primeira guerra mundial e início da segunda antecedentes da formação e experiência de Raúl Prebisch, que 30 anos depois imprimiria na CEPAL suas características fundamentais. Examina as ideias oferecidas pela CEPAL ao debate sobre o desenvolvimento latino-americano e a evolução dos países que aplicaram algumas delas; também as circunstâncias externas e internas que desde meados da década de 1970 mudaram o ambiente em que se aplicavam as políticas de desenvolvimento. Por último, assinala as mudanças mais recentes na situação econômica mundial e o papel da CEPAL na defesa das ideias de liberdade, bem-estar e tolerância, essência da civilização moderna.

Tulio Halperin  
Professor Emérito,  
Departamento de História,  
Universidade da Califórnia, Berkeley

✉ [halperint@berkeley.edu](mailto:halperint@berkeley.edu)

Quando, inteirado do propósito de ser convidado a apresentar a sétima Cátedra Prebisch, comecei a considerar de que modo poderia não decepcionar de todo quem havia decidido me conferir essa honra um tanto opressiva, supunha já que, ao escolher nesta oportunidade um historiador, a CEPAL esperava dele algo distinto do oferecido por quem antes a havia ocupado. Não podia então buscar inspiração nas contribuições dos que, desde Celso Furtado até Fernando Henrique Cardoso, tiveram influência às vezes decisiva na etapa latino-americana na qual se inscreve a trajetória da CEPAL, nem nas de Joseph Stiglitz e Dani Rodrik, eminentes economistas que podem, portanto, intervir com singular autoridade em debates nos quais a prudência me proíbe de me aventurar. Em vez disso, contei com a indicação de José Luis Machinea, que em sua carta de convite expressava a esperança de que minha apresentação contribuisse para “a compreensão das tendências de longa duração e a evolução dos fenômenos societários que constituem o substrato de funcionamento dos países da região”, e é isso o que tentarei fazer aqui.

A primeira coisa que fica clara ao adotar essa perspectiva é que o projeto da CEPAL tenta articular uma resposta adequada à etapa latino-americana na qual esse projeto veio a ser formulado a uma pergunta feita há dois séculos, que em sua origem havia buscado encontrar a chave para o que se chamava então o atraso das comarcas do Novo Mundo conquistadas por Castela e Portugal e integradas em seus impérios ultramarinos, e ia buscar inspiração para isso numa ciência nova, que, abandonando as perspectivas transcendentais que haviam colocado a metafísica ao mesmo tempo na base e no topo da enciclopédia do saber, voltava sua atenção para o que uma já então antiquada linguagem aristotélica designava como o mundo sublunar, na esperança de que um mais preciso conhecimento dessa esfera mundana revelasse como introduzir nela modificações que tornassem menos dura a existência das sociedades humanas. Sob essa inspiração radicalmente renovada surgiu no século XVIII a economia política, que, desde que alcançou sua primeira formulação sistemática na obra de Adam Smith, se encaminhou a ocupar um lugar cada vez mais central na enciclopédia dos saberes modernos.

---

□ Esta conferência magistral foi apresentada na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Santiago do Chile, 16 de agosto de 2007), no contexto da Sétima Cátedra Raúl Prebisch.

Porém, já antes que em 1776 viesse à luz a obra que Smith consagrou a indagar a natureza e as causas da riqueza das nações, os problemas que os impérios ultramarinos da Espanha e Portugal enfrentavam neste campo haviam começado a ser abordados no espírito dos novos tempos pelas pessoas encarregadas de administrá-los, e observavam com crescente clareza que as práticas que lhe haviam permitido atravessar quase sem dano mais de dois séculos, ao longo dos quais rivais cada vez mais formidáveis não haviam cessado de irromper primeiro na cena europeia, porém cada vez mais também no ultramar, estavam perdendo vertiginosamente sua passada eficácia.

Foi precisamente a consciência da fragilidade crescente dos impérios ibéricos que impulsionou os que os administravam a se abrir para as novas perspectivas que iam sistematizar a economia política, sob cuja inspiração esperavam amadurecer estratégias capazes de substituir com vantagem as que se revelavam cada vez mais insuficientes. Quando se vê retrospectivamente a relação que os gerentes de ambos os aparelhos imperiais estabeleceram com essa disciplina então nascente, não é difícil reconhecer já nela os traços que iam definir a que a CEPAL ia estabelecer com ela no século XX, e é fácil também reconhecer por trás desses compartilhados traços a influência do lugar periférico a partir do qual tanto aqueles como esta contemplaram o sistema econômico cujas normas de funcionamento a nova disciplina procurava desentranhar.

De fato, enquanto no centro desse sistema nascente a construção teórica de Adam Smith podia ser reconhecida ao mesmo tempo como uma alegação formulada em nome do *country party* contra os privilégios e monopólios mercantis derivados do favor régio que o *court party* defendia, porque nesse centro já se havia plasmado uma sociedade que estava se descobrindo capaz de achar por si só o caminho da prosperidade, o perfil das sociedades surgidas da conquista ibérica do Novo Mundo não poderia ter sido mais diferente; e aqueles que em Madri ou Lisboa administravam impérios estendidos sobre três continentes e achavam cada vez mais difícil obter deles os recursos de que necessitavam para sobreviver ao assédio desses rivais cada vez mais temíveis, buscavam na economia política ensinamentos úteis para a tarefa de plasmar também neles sociedades dotadas de um vigor comparável ao que se refletia na cada vez mais esmagadora superioridade econômica e técnica — e, portanto, também militar — desses mesmos rivais.

Esse ambicioso projeto só chegou a ser implementado demasiado incompletamente para proteger os impérios

ibéricos de uma ameaça externa que, enormemente acrescida durante o novo ciclo guerreiro aberto pela Revolução Francesa, ia provocar sua já irrevogável derrubada. Porém, o programa de reformas deixava de herança uma agenda que os Estados surgidos da ruína de ambos os impérios iam tornar sua; agora era a ambição de se organizar sobre o modelo do Estado nacional cujos avanços no Velho Mundo, que os vencedores de Napoleão haviam esperado deter definitivamente em 1815, iam cobrir desde então todo um século de história europeia, a qual lhes revelava até que ponto continuava sendo urgente dotar as fragmentadas sociedades legadas pela conquista e pela colônia da coerência que lhes permitiria oferecer a base humana para a nacionalidade da qual cada um desses Estados aspirava a se constituir na expressão política. Ainda que o objetivo fosse agora distinto, continuava sendo reconhecida como a tarefa mais urgente desses nascentes Estados a de promover uma radical transformação do perfil de sociedade amadurecido na etapa deixada para trás para aproximá-lo ao das nações localizadas à frente de um processo transformador que, partindo da frente atlântica da Europa, parecia destinado a não se deter até cobrir todo o planeta.

Se em todas as comarcas separadas dos impérios ibéricos os Estados sucessores assumiram como sua essa tarefa, em nenhuma parte essa ambição foi levada tão longe como na Argentina. A convocação a “todos os homens do mundo que queiram habitar em solo argentino” incluída no preâmbulo do texto fundador que em 1853 marcou seu ingresso na era constitucional os convidava a somar-se à construção nos desertos pampianos de uma sociedade radicalmente nova a partir de recursos materiais e humanos importados igualmente de ultramar. Sem dúvida, os que guiaram esse vertiginoso processo de mudança depositavam uma sólida fé nos princípios da já madura disciplina que era então a economia política, que limitava severamente o papel do Estado nesse campo; porém, isso não impediu que o que organizaram e administraram encontrasse modos de influir decisivamente sobre a dimensão econômica da vasta transformação que haviam tomado a seu cargo, com um êxito que fazia com que, ao se abrir o novo século, embora ainda não houvesse alcançado sua máxima intensidade um aluvião imigratório que ia conhecer poucos paralelos no planeta, fosse já possível perceber em esboço o perfil da nação moderna que meio século antes a Argentina havia decidido chegar a ser.

Será preciso nos deter um momento neste ponto da necessariamente sumária exploração da pré-

história da CEPAL, porque esse contexto tão distinto do que ia enquadrar a criação desse organismo das Nações Unidas marcaria a tal ponto quem primeiro definiu a agenda a cujo serviço este ia se colocar, que no Raúl Prebisch que apenas saído da adolescência havia sido capaz de definir com insólita precisão o lugar que estava decidido a conquistar no mundo já era possível reconhecer aquele que um quarto de século mais tarde, depois de haver sido despojado do lugar que havia chegado a ocupar em seu país natal, ia definir de modo não menos preciso a agenda da instituição que se preparava para guiar.

O contexto em que Prebisch começou sua carreira pública não estava marcado tão só pela bem-sucedida culminação do ingente experimento de engenharia social que seu país havia abordado em meados do século anterior. Pesava também o ânimo com que esses mesmos problemas estavam sendo encarados tanto no Velho como no Novo Mundo nesse momento fugaz em que, apenas deixadas atrás as hecatombes da primeira guerra mundial, um e outro viviam na enganosa segurança de que se abria para ambos uma etapa de profundas transformações sociais e políticas que prometia reorganizar sobre bases mais justas as relações entre os homens e as nações. Corolário dessa visão do momento que vivia a humanidade era a convicção de que nele a juventude, mais bem preparada para isso que as gerações formadas no abolido mundo pré-guerra, estava destinada a ocupar o lugar protagonista que não havia sido até então o seu.

Prebisch ia apoiar-se nessas convicções amplamente compartilhadas para traçar um programa de vida e ação que não podia ser mais ambicioso. Integrante de uma das primeiras turmas formadas na Faculdade de Ciências Econômicas criada pela Universidade de Buenos Aires em 1913, protagonista nela da agitação com que o estamento estudantil conquistou para seus representantes um lugar no governo das universidades argentinas, apenas havia saído da adolescência quando era já o reconhecido chefe de uma turma universitária por ele incitada a se colocar a serviço de uma transformação profunda da ordem socioeconômica argentina, da qual deviam ser peças centrais a reforma agrária e a fiscal, orientada esta última a eliminar os aspectos regressivos do regime tributário vigente.

Se esses objetivos não eram por certo novos (assim, por exemplo, não só os dirigentes políticos, mas, mais inesperadamente, os representantes corporativos do interesse dos fazendeiros, agrupados na Sociedade

Rural Argentina, vinham há décadas denunciando os males do latifúndio), nova era em compensação a estratégia que Prebisch propunha a seus camaradas para levar adiante esse programa. Exortava-os de fato a “encontrar em organismos de Estado ou de outras instituições” outros tantos observatórios a partir dos quais poderiam alcançar uma imagem precisa do funcionamento do sistema econômico que aspiravam a modificar, e meio século mais tarde Eduardo Malaccorto, que viria a ser um de seus mais eficazes colaboradores na etapa argentina de sua trajetória, recordaria como, respondendo à convocação de quem “era já um revolucionário aos vinte e dois anos”, “cada um de nós buscou ir a algum setor da vida nacional, onde poderia amadurecer suas próprias ideias e aperfeiçoar seus conhecimentos”<sup>1</sup>.

Ninguém o faria com mais êxito que o próprio Prebisch, cujas precoces contribuições para a introdução de métodos estatísticos na análise da economia haviam atraído já a atenção do professor Alejandro Bunge, que em 1916, com seu *Riqueza y renta de la Argentina*, havia introduzido um rigor novo num campo até então dominado por amadores; em 1922 a Sociedade Rural Argentina o havia posto à frente do Escritório de Estatística que acabava de criar e no ano seguinte o ministro da Fazenda, Rafael Herrera Vegas, que aspirava a introduzir na Argentina o imposto de renda, muito resistido por aqueles que alegavam que era de aplicação impossível em países de economia agropecuária, lhe encomendou estudar na Austrália e Nova Zelândia como esses dois países, que compartilhavam com a Argentina esse perfil econômico, haviam conseguido introduzi-lo com êxito. Porém, na véspera de sua partida Herrera Vegas havia sido substituído no ministério, e seu sucessor imporia a essa missão um fim prematuro, que não impediria, no entanto, Prebisch não só de completar a tarefa que lhe havia sido encomendada, mas também de se familiarizar com os organismos a cargo das estatísticas públicas nesses dois domínios britânicos, pioneiros ambos na utilização de “máquinas estatísticas” que estavam revolucionando os métodos de trabalho nesse campo, e ainda —movido por seu interesse no problema da terra na Argentina— explorar *in situ* os efeitos do plano de colonização rural na província australiana de New South Wales. Em seu retorno, Tomás Le Breton, com quem estava vinculado desde sua passagem pela Sociedade Rural e que —recém designado ministro

da Agricultura— aspirava a introduzir um muito ambicioso plano de reforma agrária, o chamou a seu lado para colaborar na preparação do projeto correspondente, que por certo nunca chegaria a ser tratado no Congresso.

Nos anos seguintes, enquanto assumia um papel protagonista na ação do Estado no campo estatístico, primeiro como vice-diretor da Direção de Estatística da Nação e depois como organizador e primeiro diretor do escritório de pesquisas econômicas criado no Banco da Nação Argentina sobre o modelo do Sistema da Reserva Federal dos Estados Unidos, o conquistou também como principal assessor da Sociedade Rural Argentina, posição na qual contribuiu mais que ninguém para articular as propostas da máxima organização dos fazendeiros frente à situação cada vez mais crítica que a economia pastoril enfrentava.

Aqui está o resumo de um começo de carreira que à primeira vista não poderia ter sido mais bem-sucedido, mas que, posto em relação aos objetivos que Prebisch havia se fixado ao empreendê-la, já não parece tanto. Qual era nesse momento inicial sua visão do mundo que aspirava a transformar, e o que lhe sugeria ela acerca do lugar a partir do qual lhe seria possível influir nessa transformação? Não havia cumprido ainda vinte anos quando, respondendo a uma pesquisa da *Revista de Ciencias Económicas* sobre a questão social, encontrava a chave desta no desajuste entre uma estrutura econômica incessantemente transformada pelo “avanço nos métodos produtivos devido ao progresso da técnica”, e seguida só à distância por “uma mudança paralela na superestrutura social que regia as relações anteriores entre os que produzem e os que dirigem a produção.” Embora quanto a este ponto reconhecesse sua dívida com Marx, havia esclarecido que não estava disposto a segui-lo quando fazia da luta de classes o exclusivo tema central “na história da humanidade”, já que achava “mais lógico” o socialista Filippo Turati “quando coloca, em certos casos, ‘a cooperação de classes’ frente à luta de classes.”

É a existência dessa alternativa —conclui— que torna possível alcançar uma solução não revolucionária para a questão social, mediante “a criação de novas formas, a reforma das instituições existentes, aproveitando o que não têm de mau.” Dessa premissa Prebisch vai deduzir uma conclusão que não está de nenhum modo implícita nela, mas que lhe parece tão evidente que crê suficiente mencioná-la num parêntese ao passar: “A evolução social —acrescenta— é, pois,

<sup>1</sup> Entrevista com Ernesto Malaccorto em 1971 (Halperin Donghi, 2004, pp. 469 a 471).

incontível; é inútil querer detê-la; é lógico tratar de encaminhá-la (essa é tarefa de governos)”<sup>2</sup>. Não é surpreendente que essa conclusão lhe pareça a própria evidência, num país que acaba apenas de deixar para trás a etapa na qual o Estado assumiu a dupla tarefa de organizar a si mesmo e de forjar uma sociedade nova, no qual não parece, portanto, irracional esperar que, a quem foi o demiurgo dessa sociedade, não lhe seja negado o direito de assumir finalmente o papel mais modesto de árbitro de última instância nos conflitos que hão de dividir essa sua criatura.

Nessa implícita visão do contexto sobre o qual Prebisch aspirava a incidir se apoiava — sem dúvida, sem que ele mesmo o percebesse — sua confiança em que poderia fazê-lo com êxito nas posições cada vez mais influentes que seus talentos e seus esforços lhe iam permitir conquistar ao longo da década de 1920; porém, quanto a este último, ela ia fechar com um balanço que não podia ser mais negativo: nenhum dos projetos de reforma que ele havia contribuído para articular, nem mesmo aquele para o qual havia recrutado a adesão do setor mais poderoso da classe fazendeira, havia tido sequer princípio de execução. Havia estabelecido o vínculo com esse setor já em sua primeira intervenção na esfera pública, que — como tantas outras coisas em sua carreira — não poderia ter sido mais precoce: teve, de fato, lugar em 1922, quando intercedeu no conflito que dividia a grande pecuária pampiana, e já então a relação que estabeleceu com este era a de quem toma a seu cargo articular a agenda que esse setor teria feito sua se tivesse tido a lucidez necessária para isso. Neste ponto Prebisch não se esforçou por ocultar o juízo que merecia uma classe fazendeira que ele descrevia como uma “aristocracia de estábulo”, dotada tão só de um “instinto de classe incoerente, desorientado e negativo na maioria das vezes”, incapaz, portanto, de lhe inspirar a “clara consciência de seus interesses econômicos” que a tivesse levado a “se juntar para organizar a venda de suas fazendas”, tal como estavam fazendo com êxito seus rivais dos Estados Unidos e dos domínios britânicos.

Eram essas insuficiências que obrigavam o Estado a intervir nos conflitos que enfrentavam setores dessa classe com os frigoríficos que dominavam as atividades de exportação. Porém, na opinião de Prebisch, não devia fazê-lo criando com dinheiro público um mecanismo de comercialização alternativo ao dominado

por frigoríficos e empresas de navegação, tal como propunham os que se proclamavam suas vítimas, mas suprindo as insuficiências de uma classe que não sabia como defender seus próprios interesses estabelecendo um controle permanente da contabilidade dos frigoríficos, que lhe ofereceria a informação necessária para impor com pleno conhecimento de causa “um preço mínimo elástico” para a carne de exportação, que, ajustado cada vez que se fizesse necessário ao movimento da demanda ultramarina, eliminaria tanto os lucros extras destes quanto os que poderiam derivar para os produtores de um preço mínimo demasiado alto, que arriscaria incidir negativamente no volume dessa demanda. Sem dúvida, não lhe era ocultado já então que, para que o Estado pudesse desempenhar com êxito esse papel, seria necessária “uma grande moralidade administrativa nos funcionários públicos aos quais se confiasse o controle da indústria [...] e uma capacidade técnica um tanto estranha em nossa burocracia, em cuja formação intervieram os apetites da política nativa antes que a seleção dos mais capazes”<sup>3</sup>.

Observa-se como o projeto que Prebisch havia adotado para si e para a geração que chefiava tinha como indispensável primeiro passo a criação de uma tecnoburocracia capaz de dotar o aparelho do Estado da competência necessária para intervir de modo eficaz no terreno da economia. Eram só as insuficiências de alguns dos sujeitos coletivos que se enfrentavam na arena econômica e social que tornavam necessário ao Estado entrar nesse terreno? Basta examinar em seu conjunto os projetos com que se vinculou Prebisch para se observar que neles se atribui também à ação do Estado o propósito mais ambicioso de servir objetivos que deveriam ser compartilhados pela sociedade inteira. Essa consideração está já presente em sua proposta frente ao conflito pecuário, que não só busca eliminar os obstáculos que impedem que a remuneração dos distintos fatores de produção se mantenha proporcional à sua contribuição para o processo produtivo, mas aspira, além disso, a assegurar que esse setor da economia nacional alcance o máximo desenvolvimento que o contexto econômico do momento põe a seu alcance; porém, ela passa a ocupar ainda mais decididamente o primeiro plano no projeto de lei de colonização agrária, que se propõe introduzir a transformação radical na estrutura socioeconômica das bacias cerealíferas

<sup>2</sup> Fundação Raúl Prebisch (1991), vol. I, pp. 11 e 12.

<sup>3</sup> Fundação Raúl Prebisch (1991), vol. I, p. 349.

pampianas que vinha sendo proposta ha décadas por toda uma corrente crítica do perfil de sociedade amadurecido nelas no passado meio século de febril expansão agrícola em terras novas.

Ao fixar os objetivos socioeconômicos dos projetos que promove, Prebisch e o grupo constituído em torno dele não aspiram a nenhuma originalidade; pelo contrário, o que buscam é dotar o Estado e os atores coletivos que se enfrentam na arena econômico-social da competência necessária para tornar realidade aspirações em torno das quais reina na Argentina um consenso muito amplo. Tampouco aspiram a introduzir perspectivas originais no campo da teoria econômica; de novo, o testemunho de Malaccorto é sem dúvida válido para todo esse grupo, quando assegura que em sua passagem pela Faculdade de Ciências Econômicas seus integrantes haviam feito suas “as teorias econômicas que *podiam* encontrar em qualquer livro: Marshall, Pantaleoni, Barone ou os discípulos de Pareto”. A apresentação desse conjunto de economistas cujas perspectivas teóricas estavam longe de ser totalmente coincidentes como expositores de um saber a tal ponto unificado em teoria e método que se fazia indiferente a qual deles acudir é a que podia se esperar de quem necessitava crer que qualquer deles poderia proporcionar os critérios totalmente confiáveis que lhes permitissem incidir com êxito na esfera econômico-social, que não teriam podido obter de uma disciplina na qual a irresoluta coexistência de doutrinas rivais ao longo de etapas prolongadas não teria sido deixada para trás. Com mais razão o papel que haviam atribuído à teoria econômica como fonte de legitimação dos projetos eminentemente práticos que ambicionavam executar tornou impensável qualquer distanciamento frente às noções dela recebidas em seus anos de formação, e de fato continuariam resistindo a esse distanciamento na década seguinte, apesar da acumulação de provas cada vez mais esmagadoras de sua incapacidade para propor respostas aos cada vez mais angustiantes dilemas colocados por uma economia mundial que parecia ter entrado em queda livre.

Foi precisamente a profundidade da crise mundial desencadeada em 1929 e dramaticamente agravada em 1931 que mudou radicalmente a posição do grupo chefiado por Prebisch na vida do país. A queda geral de preços e a contração brutal do volume do comércio internacional tinham consequências particularmente graves para uma economia nacional que havia conhecido por mais de um século uma formidável expansão alimentada pelas suas exportações

ultramarinas; ante a emergência se fez preciso organizar a distribuição entre os distintos setores da economia e a sociedade dos muito reduzidos recursos ainda acessíveis graças a exportações drasticamente diminuídas em volume e ainda mais drasticamente em valor, mas também controlar o volume da produção destinada às exportações a fim de evitar que um excesso de oferta acelerasse ainda mais a queda dos preços. O único agente capaz de encarar essas tarefas era o Estado, convocado assim pelas circunstâncias a desempenhar esse papel arbitral entre os sujeitos coletivos que se enfrentavam na arena econômica e social que o grupo surgido em torno de Prebisch havia aspirado desde o começo a vê-lo ocupar.

Nesse contexto inesperado, eram frequentemente os mesmos que até quase a véspera haviam resistido ferozmente a qualquer tentativa de utilizar o poder do Estado para limitar a sua liberdade de iniciativa os que agora o urgiam a intervir nesse campo que antes haviam querido vedar-lhe. Foi essa conjuntura de todo excepcional que não só ofereceu a Prebisch a oportunidade de introduzir uma profunda reforma fiscal e bancária, contando para isso com a colaboração técnica do grupo que ele mesmo havia contribuído mais que ninguém a formar, mas também a de exercer nas instituições que ela havia criado a arbitragem entre setores de interesses econômicos e sociais que sempre havia considerado como parte essencial das tarefas do Estado. Por quase nove anos, a partir de 1935, seria o mesmo Prebisch que na gerência do Banco Central tomou a seu cargo controlar e regular, um dia após o outro, o pulso da economia argentina, com resultados que, depois de ganhar o apoio de Keynes em sua *General Theory* de 1936, levaram outros a comparar sua gestão com a de Hjalmar Schacht na Alemanha. Porém, não era esta uma comparação que poderia considerar particularmente agradável; mais que os êxitos que colheu nessa etapa, em que não ignorava que a boa sorte havia tido um papel considerável, valorizava seu papel central no esforço para forjar a tecnoburocracia que ia permitir ao Estado argentino atuar com autoridade e eficácia em campos que até quase a véspera lhe eram quase completamente alheios.

Porém, não foi só o catastrófico rumo tomado pela economia mundial que ofereceu a Prebisch a oportunidade de avançar no ambicioso programa que em 1922 havia traçado para si e para a promoção de jovens economistas que o reconheceram como seu chefe: facilitou decisivamente o avanço de sua influência o novo quadro político surgido da primeira revolução

militar que em setembro de 1930 interrompeu a vigência da ordem institucional instaurada pela constituição de 1853-1860. Assim, na subsecretaria da Fazenda para a qual foi designado pelo general José Félix Uriburu, a quem a vitória dessa revolução havia instalado na presidência provisória da República, Prebisch pôde modificar radicalmente o ordenamento fiscal centrado nos impostos sobre o comércio ultramarino, vigente desde que em 1809 o último vice-rei do Rio da Prata, ao abrir o território que governava ao comércio do mundo, havia colocado o que não era ainda a Argentina na rota que até 1929 lhe havia permitido alcançar cumes cada vez mais altos. E o fez mediante a introdução do imposto de renda, há décadas proclamado necessário por um amplo consenso, o que não havia impedido que no quadro constitucional dois presidentes argentinos fracassassem em seus esforços para obter o apoio do Congresso. Suspendida a vigência desse quadro pela vitória revolucionária, Prebisch não teve que enfrentar esses obstáculos: depois de obter do general Uriburu a autorização para preparar o projeto correspondente, na tarde de uma sexta-feira consagrou a redigi-lo um febril fim de semana e na segunda-feira seguinte era já lei da nação<sup>4</sup>.

Entende-se que experiências como esta o levaram a antecipar com certa inquietação o impacto que, quanto a seus projetos de introduzir mudanças ainda mais radicais, estava destinada a alcançar a iminente restauração das instituições representativas. Por anos ia parecer que essa inquietação havia sido totalmente injustificada; de fato, depois de alguns titubeios iniciais, o general Agustín P. Justo, que na presidência constitucional enfrentava o desafio de governar um país irremediavelmente dividido contra si mesmo pela experiência vivida sob um regime revolucionário que, ao legar o poder, havia legado também a esmagadora impopularidade que havia terminado por rodeá-lo, assumiu os projetos profundamente renovadores incluídos no plano econômico elaborado com o assessoramento de Prebisch por seus ministros da Agricultura e da Fazenda, e ganhou para eles a aprovação de um Congresso que, a partir de sua restauração em 1932, estava vivendo uma das etapas mais brilhantes de toda a sua trajetória.

Porém, o que estava tornando possível essa admirável experiência parlamentar era a automarginalização do partido derrocado em 1930, forçada pelas condições deliberadamente humilhantes

que as autoridades revolucionárias lhe haviam imposto para autorizar seu retorno à arena eleitoral, e bastou em 1935 a decisão do radicalismo de depor sua atitude intransigente para revelar tudo o que essa feliz experiência tinha de artificioso. Enquanto as forças políticas instaladas no governo graças ao abandono da arena eleitoral pelo partido ao qual a perda do poder não havia arrebatado sua condição de majoritário se mostravam cada vez mais decididas a retê-lo recorrendo em doses crescentes à falsificação eleitoral, as tensões facciosas que até 1935 haviam sido mantidas ocultas sob a superfície irromperam violentamente em primeiro plano, e a fase renovadora do governo de Justo veio a encerrar-se abruptamente em 1936 num gigantesco escândalo parlamentar em que alguns dos participantes das iniciativas introduzidas nela foram objeto de acusações que, embora nunca provadas, encontraram (e conservam até hoje) um amplo eco na opinião. Essa reação não deixa de ser compreensível, já que — embora acudindo à linguagem da calúnia e injúria — essas imputações davam voz às maiorias marginalizadas pelo regime restaurado em 1932 frente aos que governaram a economia argentina em posições que só haviam podido ocupar porque a cidadania havia sido despojada do modo mais humilhante da possibilidade de exercer seu direito de eleger livremente seus governantes.

Não ia fazer nenhuma diferença neste ponto que, em meio à crescente degradação política e institucional do regime surgido dessa incompleta restauração constitucional, a gestão das instituições criadas em 1935 para tomar a seu cargo as novas funções do Estado na esfera econômica e financeira não perdesse nada de sua originária eficácia, premiada pelo êxito com que a Argentina enfrentou os desafios colocados pela segunda guerra mundial, distintos dos originados na crise, mas não menos graves. Isso não ia impedir que as afetasse cada vez mais o desprestígio crescente do regime que as havia criado, e no qual permaneciam integradas, e não ia resultar, portanto, demasiado surpreendente que só quatro meses depois desse 4 de junho de 1943 em que a já terminalmente presunçosa ordem constitucional foi derrubada por uma revolução militar encabeçada pelo general Pedro Pablo Ramírez, até a véspera ministro da guerra no governo que havia resolvido depor, o mesmo general Ramírez, agora presidente da República, assinasse o decreto de aposentadoria que pôs fim à carreira argentina de Raúl Prebisch.

Há um aspecto nessa etapa de sua trajetória que convém sublinhar, não só porque contribuiu

<sup>4</sup> Fundação Raúl Prebisch (1991), vol. I, p. 349.

decisivamente para que depois de anos de êxitos crescentes viesse a fechá-la esse sombrio anticlímax, mas porque num cenário mais estreito antecipa o que ia incidir na mais complexa trajetória da CEPAL. Assinalou-se já que Prebisch reconhecia uma diferença essencial entre a contribuição do grupo que ele chefiava e a de Schacht para a impressionante reativação da economia alemã no primeiro quinquênio do regime hitleriano; deve-se acrescentar que sua rejeição de qualquer afinidade com esta refletia algo mais que o que lhe inspirava o regime a cujo serviço Schacht havia posto suas temíveis destrezas de mago das finanças. Pesava também que, enquanto Schacht havia contado para isso com o admiravelmente eficiente aparelho institucional de que o Estado dispunha já no campo econômico e financeiro e que o novo regime acabara de se apoderar, a ação do grupo liderado por Prebisch, que havia se visto obrigado a criar esse mesmo aparelho, e o havia feito com mão mestra, tinha mais em comum com a dos que haviam rodeado os *grands commis d'État* da era do mercantilismo. E compartilhava também com estes um traço que havia adquirido ainda maior relevo na versão ibérica dessa corrente, quando o influxo desta alcançou seu apogeu sob o signo do despotismo ilustrado. Nessa etapa os que manejavam a política financeira do monarca não limitaram suas ambições a assegurar que este contasse com os recursos requeridos para defender com êxito o lugar da Espanha no cenário internacional, mas acreditaram também que seria possível utilizar o poder do Estado absoluto para impor um novo perfil à sociedade espanhola. Prebisch e os que o rodeavam compartilhavam implicitamente essa premissa, sem perceber até que ponto esta estava se tornando anacrônica numa sociedade em processo de acelerada modernização num contexto de democracia representativa. Com esse não percebido anacronismo se vinculava sem dúvida tanto a esterilidade prática dos esforços do grupo na década de 1920 quanto o penoso desenlace da etapa seguinte, em que só o apoio outorgado por um regime cuja condição de sobrevivência era a falsificação cada vez mais aberta do regime representativo formalmente restaurado em 1932 lhe havia permitido ganhar um lugar protagonista nesse campo.

Porém, o que era anacrônico numa Argentina que de 1912 a 1930 havia elegido seus governantes em comícios plenamente competitivos em que os votos eram honradamente contados, não o era ainda em quase todo o resto da Ibero-América, onde por outro lado a crise havia colocado problemas análogos aos que a Argentina teve que enfrentar, e os círculos vinculados

com o manejo das finanças e da economia vinham acompanhando com interesse crescente a criação do novo quadro institucional que estava permitindo ao Estado argentino enfrentar com notável eficácia esses novos desafios. Em particular, não ia ser ainda por meio século no México, onde Prebisch —apenas passados três meses de sua aposentadoria como gerente do Banco Central argentino, decretada em 17 de outubro de 1943— abria ante colegas que haviam tomado a seu cargo funções análogas às da instituição à cuja frente havia estado na Argentina um *Ciclo de conversaciones en el Banco de México*, em que buscava extrair da experiência da qual havia sido protagonista “ensinamentos positivos para a política monetária e financeira”. Se havia sido convidado por seus pares mexicanos a desenvolver o tema era porque —como ia recordar em 1985 Celso Furtado— sua gestão havia feito do Banco Central da República Argentina uma instituição admirada internacionalmente, e não é surpreendente que —como o refletem os diálogos que encerram cada uma de suas seis extensas e densas apresentações— a curiosidade destes se concentrasse no funcionamento concreto dos complexos mecanismos financeiros que na Argentina permitiam ao Estado atuar com inesperada eficácia nesse novo contexto. Porém, se essa é a principal preocupação de seus colegas, a de Prebisch já é outra: tal como antecipa em sua primeira apresentação, o primeiro “ensinamento positivo” que deduz dessa experiência bem-sucedida é que, se ao longo dela seus protagonistas haviam “vivido com frequência à margem da boa doutrina monetária [...], cabe perguntar se essa boa doutrina era realmente boa para nós, se respondia fielmente à indole e estrutura da economia argentina”. E acrescenta: “Não haverá chegado o momento de formular nossos próprios princípios, derivados, precisamente, de nossa realidade comprovada, e de ter nossa boa doutrina utilizando e adaptando todo o útil dos princípios gerais para fincar uma política monetária nacional?”

A razão para que volte à sua experiência argentina com uma perspectiva distinta da de seus colegas mexicanos, ele mesmo declara em termos que não deixam lugar para equívocos: chegou para ele (e não para eles) a oportunidade “de examinar de longe os acontecimentos sem preocupação alguma de ação imediata, de julgá-los com espírito crítico e visão de conjunto e de extrair ensinamentos positivos para a política monetária e financeira”<sup>5</sup>. A extrema sobriedade

<sup>5</sup> Fundação Raúl Prebisch (1992), vol. III, p. 1.



do tom que Prebisch escolhe para aludir ao doloroso episódio que quase na véspera veio a despojá-lo do lugar que graças a um esforço de duas décadas havia conseguido conquistar para si na vida de seu país reflete algo mais que um escrúpulo de elegância; se pode traçar dela um balanço retrospectivo do qual está ausente tanto o rancor como a nostalgia, é sobretudo porque descobriu já sobre que rumo há de continuá-la. O primeiro passo nesse sentido foi dado quando, dirigindo um olhar novo para a experiência que para ele acabava de se encerrar nesse brutal anticlímax, se perguntava se os êxitos que havia colhido nela não premiavam a disposição de se afastar da “boa doutrina monetária” cada vez que as circunstâncias assim o aconselhavam. Era esta uma pergunta que tanto ele como os ministros a quem havia assessorado se haviam proibido de formular enquanto participavam nessa experiência. Para defender suas decisões pouco ortodoxas ante os que julgavam que nem mesmo um resultado positivo podia justificá-las, seu argumento habitual havia sido que, quando os países mais influentes no comércio mundial não vacilavam em utilizar sua influência dominante para reestruturá-lo sobre pautas de todo afastadas da “boa doutrina”, que permitiam derivar a interlocutores mais débeis uma parte desproporcional dos estragos da crise, a Argentina, cuja contribuição aos tráfegos internacionais não excedia 2% de seu valor total, e portanto podia influir muito pouco nas modalidades que este estava adquirindo, não podia evitar introduzir em sua política monetária e financeira inovações que —ainda que condenáveis à luz da “boa doutrina”— haviam se revelado imprescindíveis para impedir que essa incipiente nova ordem mercantil aplicasse todo o seu potencial destrutivo sobre a economia nacional.

Só quando as circunstâncias permitirem —ou mais exatamente impuserem— a Prebisch “examinar de longe” essa etapa em que havia desempenhado o papel protagonista, essa nova ordem mercantil deixará de ser vista como um dado inamovível, que seria portanto ocioso discutir, para ser reconhecido como um problema. Porém, nem nas conversações oferecidas no Banco do México, nem em sua contribuição ao seminário coletivo sobre a América Latina organizado pelo Colégio do México nessas mesmas datas Prebisch avança nas modalidades específicas que esse problema coloca para os que devem enfrentá-lo na América Latina; o que é novo em sua formulação é que já não crê necessário apresentar as inovações que com sua colaboração haviam sido introduzidas

na Argentina como adaptações necessárias a uma situação radicalmente anormal, e só justificadas enquanto esta se mantiver, mas como reflexo de uma atitude mais madura frente a doutrinas econômicas que não recusa, mas frente às quais mesmo passada essa emergência continua considerando imprescindível assegurar de que serão postas a serviço das “metas ou objetivos que se perseguem”.

Assim propõe que o façam os países da América Latina ao interceder no debate ao qual não foram convidados, em que os já iminentes vencedores da segunda guerra mundial se preparam para decidir qual será o papel do padrão ouro no regime monetário que deve vigorar no mundo do pós-guerra. Podem invocar para isso sua experiência, que ensina que “o padrão ouro, tal qual o vimos funcionar, não permite cumprir” essas metas e esses objetivos; porém, Prebisch não propõe que se baseiem nela para se opor ao retorno a um padrão monetário que “tem muito de bom”, quando só bastaria “empregá-lo melhor, aproveitando os ensinamentos de passadas experiências” que aconselham “despojá-lo de seu excessivo automatismo e complementá-lo com outros recursos de comprovada eficácia”.

Assim concebido, o distanciamento frente à “boa doutrina” poderia ser formulado em nome daqueles que em toda parte têm a seu cargo orientar a ação do Estado na esfera econômica e financeira. É o que declara explicitamente num texto de 1948, que não deixa dúvidas de que suas objeções às doutrinas clássicas se dirigem menos ao que estas afirmam que à atitude que as inspira. Não nega que os economistas clássicos conseguiram levar “ao extremo o raciocínio lógico e acudiram mais tarde à matemática para dar a todo esse edifício teórico um rigor, uma precisão, uma elegância científica de que até então havia carecido”, mas vê nisso um triunfo pago a um preço demasiado alto, já que, “quanto mais se racionalizava, mais se ia afastando o corpo da doutrina da realidade vivente [...] do mundo real que a economia tinha que explicar, a fim de dar-nos os meios para atuar sobre ela”.

Sem dúvida, não deixa de mencionar que essa “realidade vivente” era a de “nossos países”, e de acrescentar que, para “ir elaborando nossas próprias ideias e ajustando a elas o desenvolvimento de uma política econômica nacional”, seria útil cotejá-la com a de “outros países similares”, mas não chega ainda a propor o que pode ter de problemática a relação que mantém aqueles que em todos esses países buscam assegurar para eles um lugar tolerável no contexto da nova ordem mercantil que surge da crise —para

eles tão inóspita— com doutrinas surgidas do núcleo central do sistema econômico que os engloba e que —embora tenha sido ainda mais duramente devastado pela crise que a periferia latino-americana desse sistema— conserva nesta nova etapa, em que busca às apalpadelas o rumo que lhe permita deixar para trás tanta ruína, uma influência decisiva que seria ilusório esperar que não fosse utilizada para proteger as posições desse núcleo às custas dos que ocupam posições periféricas nesse sistema.

Nada disso está ainda presente nas propostas de Prebisch, mas está algo talvez mais importante: ainda que não tenha adiantado sequer um esboço da mensagem que na sua opinião a América Latina deveria fazer sua no debate que está por se abrir, decidiu que a região deve reivindicar seu direito a se constituir em um dos interlocutores que participam nele. Com isso definiu a direção que se prepara para imprimir à sua trajetória na etapa em que se está dispondo a ingressar. É sabido que conseguiu abrir essa nova etapa com um triunfo ainda mais espetacular que os que coroaram a que deixou para trás, que lhe permitiu fazer da recém-fundada CEPAL o instrumento que havia de permitir aos porta-vozes da América Latina interceder no debate acerca do rumo econômico que havia de tomar o mundo depois de deixar para trás a maior guerra da história da humanidade. Retrospectivamente, é fácil entender que esse projeto enfrentaria obstáculos formidáveis, já que seu êxito introduziu uma das primeiras gretas na estrutura bipolar que as duas coalizões rivais em que vieram se agrupar as nações vencedoras no grande conflito estavam igualmente decididas a impor ao planeta.

Para triunfar nessa façanha eminentemente política, Prebisch pôde recorrer ao que lhe havia ensinado nesse campo a experiência acumulada em sua etapa anterior, em que havia sido observador/participante dos labirínticos acordos e desacordos entre os que orientavam o rumo de uma economia brutalmente golpeada pela crise do alto de suas *commanding heights*. Celso Furtado nos deixou em *A Fantasia Organizada* uma inesquecível estampa de Prebisch em seu momento de triunfo: acaba de obter de Getúlio Vargas, recém-devolvido à presidência do Brasil, o apoio que —somado aos do México e Chile— lhe permitirá imprimir na CEPAL a orientação que aspira a dar-lhe, e seus comentários refletem uma admiração pelo caudilho rio-grandense que seu interlocutor encontra excessiva. Em Vargas celebra Prebisch sobretudo um estadista que, ao pilotar um processo político ainda mais atormentado e

convulso que o atravessado contemporaneamente pela Argentina, nunca cedeu em seu esforço para dotar o Estado brasileiro dos organismos que lhe permitem se desempenhar com uma eficácia nova no campo econômico e financeiro, e Furtado atribui a cegueira frente a outros aspectos menos positivos de sua gestão —que Prebisch compartilha com muitos outros argentinos— à convicção de que o mundo vive uma era de ditaduras, na qual o melhor a que se pode aspirar é a que a exerça um déspota ilustrado. Seja que ela reflite essa convicção, ou os ensinamentos de uma experiência argentina que parecia sugerir que um contexto político marcado pela irrupção da democracia tornava mais difícil introduzir as transformações a cujo serviço Prebisch havia posto sua vida, não há dúvida de que este não lamentava que sua recente mudança de sorte, em outros aspectos tão dura, o devolvesse a essas *commanding heights* sobre as quais o influxo perturbador da política democrática apenas se fazia sentir, e nas quais seus nativos instintos lhe haviam sempre permitido orientar-se com raro acerto.

O fato de Prebisch celebrar sobretudo em Vargas seu cuidado em dotar o Estado brasileiro de um aparelho institucional capaz de servi-lo eficazmente no novo campo de atividades que lhe havia sido aberto na esfera econômica e social antecipava algo dos critérios que ia fazer seus à frente da CEPAL: sua primeira prioridade seria dotar esse organismo recém-nascido da solidez institucional e eficácia operacional que haviam caracterizado as criações que havia perfilhado em seu país nativo. Isso se tornava mais fácil pelo fato de que desta vez suas atividades tinham por teatro o Chile; enquanto uma das chaves tanto dos êxitos fulgurantes que havia acumulado em sua etapa argentina como do brutal anticlímax que veio a encerrá-la é que a capacidade que Prebisch havia mostrado para criar instituições sólidas e eficazes, de todo excepcional num país em que a necessidade de dotá-las dessas virtudes costuma ser muito pouco observada, por esta última razão não seria apreciada o bastante para protegê-lo do penoso desenlace que rompeu sua brilhante trajetória em seu país natal. O Chile se orgulha, em compensação —e não sem motivo—, de possuir um sentido institucional mais aguçado que qualquer outra nação hispano-americana; nesse contexto nacional mais propício, a CEPAL não só pôde sobreviver em meio a cataclismos políticos de intensidade assustadora, mas se constituiu no núcleo em torno do qual surgiriam outras instituições de estudo e ensino que iam se revelar igualmente capazes de se sobrepor às mais duras adversidades.

Nesse contexto mais propício, Prebisch conseguiu repetir quando dobrava o cabo dos cinquenta a façanha com que três décadas antes havia aberto sua trajetória argentina. E sem dúvida Joseph Hodara (cujo *Prebisch y la CEPAL* oferece o apaixonado testemunho de quem viveu de dentro a experiência que narra) não se equivoca quando assinala que, como então, o segredo de seu êxito como criador de instituições é que nelas o vínculo institucional se reforça com o carismático que o une com aqueles que recrutou para uma empresa que não é tão só de conhecimento, já que aspira também a transformar a realidade que faz objeto de suas explorações. E se trinta anos antes havia podido se apoiar num vínculo preexistente com seus companheiros de promoção para ganhar sua adesão ao projeto coletivo que lhes propunha como programa de vida para todos eles, e consagrar-se assim para sempre como o *primus inter pares* dentro deste, agora —como assinala de novo Hodara— era um grupo que só se constituiu como tal ao responder ao chamado de Prebisch a colaborar com uma agenda que conseguiu suscitar “entusiasmos ardentes em uma jovem geração de economistas que pretendeu vislumbrar de dentro, e sem consideração de acidentes de nacionalidade, a evolução e a prática do desenvolvimento”, que ia rodear quem reconhecia como “um mestre que por seu estilo, vigor e idade inspirava reverência” com uma “obrigatória lealdade e uma devoção quase apostólica” (Hodara, 1987, p. 11). ainda mais intensas que as que havia sido capaz de concitar quando tanto o guia como seus seguidores apenas haviam deixado para trás a adolescência.

E creio que tampouco erra Hodara quando relaciona esses traços ao vínculo que Prebisch havia de novo sido capaz de estabelecer com seus colaboradores, e que faziam da CEPAL “uma ínsula carismática num contexto francamente burocrático”, com o caráter por assim dizer híbrido de sua relação com a economia. Por um lado, sua liderança leva a marca de “vertentes profundas da tradição cultural e institucional latino-americana”, pois o “estilo particular” com que o exerce continua em alguns aspectos o dessas duas figuras muito tradicionais da cena latino-americana que são as do caudilho e do pensador (Hodara, 1987, p. 12). Porém, ao mesmo tempo já em sua etapa argentina havia sido ator destacado no processo de profissionalização das ciências sociais que estava destinado a deixar inexoravelmente para trás “a figura e o modo de trabalho do pensador tradicional” e na CEPAL ia colher “os frutos desse processo e acelerá-

lo substancialmente, em particular no campo da economia” (Hodara, 1987, p. 34).

Por essa razão, o séquito que sua inspiração e seu magistério reuniram na CEPAL ia encontrar em ambos uma dupla validação para a empresa à qual os havia convocado; por um lado, com ela retomavam uma ilustre tradição intelectual que não podia ser mais arraigadamente ibero-americana; por outro, se constituíam em protagonistas do esforço para dotar os que aspiravam a constituir-se em porta-vozes da América Latina da competência científica e técnica que faria deles participantes de pleno direito no processo de avanço das ciências sociais, do qual haviam sido por demasiado tempo distantes espectadores. Havia algo na formulação de Prebisch que tornava mais fácil integrar em uma só ambas as fontes de validação: do legado do pensador provinha tanto a firmeza com que se reivindicava para a economia o caráter de ciência social quanto a insistência com que se sublinhava sua orientação a uma prática transformadora da realidade; e ambos os traços influíam no viés que Prebisch imprimiu desde o começo de sua carreira a seus esforços para elevar o nível científico das pesquisas econômicas que ia orientar. Era este fortemente empírico; já em 1921, ainda referindo-se exclusivamente ao âmbito universitário, deplorava “o velho espírito do ensino”, a cargo de professores que “leem, assimilam, sintetizam, repetem e até refutam certas teorias”, quando do que se trata é de “estudar objetivamente os fatos de nossa vida econômica e faz falta para isso o trabalho “de busca e seleção de complexas informações e dados estatísticos... de seu exame minucioso e de sua coordenação”<sup>6</sup>.

Viu-se já como em 1948 continuava-se atendo firmemente a esse critério, que o levava a se desinteressar dos desenvolvimentos da teoria econômica que na sua opinião a afastavam do “mundo real que a economia tinha que explicar, a fim de dar-nos os meios para atuar sobre ela”. Esse distanciamento não supõe nenhuma ambição de opor aos aparatos teóricos elaborados nos grandes centros do saber econômico outros forjados a partir da concreta experiência latino-americana; neste ponto sua atitude continua sendo a adotada um século antes por Juan Bautista Alberdi, que na Argentina havia encarnado mais plenamente que ninguém a figura do pensador; de fato, quando Prebisch reivindica o direito de “termos também nossa boa doutrina utilizando e adaptando

<sup>6</sup> Fundação Raúl Prebisch (1991), vol. I, p. 64.

tudo que for útil nos princípios gerais” convida —do mesmo modo que o havia feito Alberdi em 1837— a um distanciamento frente à mestra Europa, a qual continua reconhecendo como a insubstituível fonte desses princípios gerais, enquanto assume a função complementar e não menos indispensável de selecionar e adaptar o que dentro destes resulta pertinente para a análise das concretas realidades que ambiciona transformar.

Esse mesurado distanciamento parece tanto mais razoável porque a conjuntura que está atravessando a economia como disciplina parece sugerir que essa atitude pode ser a adequada mesmo para quem participa de seus desenvolvimentos nesses grandes centros. De fato, na renovação que nela promove Keynes as consequências práticas são muito mais radicais que as inovações teóricas, que só introduzem retoques parciais na majestosa arquitetura das doutrinas neoclássicas, e —do mesmo modo que em Prebisch— o fazem sob o estímulo das experiências concretas acumuladas por quem desde 1918 segue o processo econômico dos que são ainda suas *commanding heights* para todo o planeta. Essa circunstância faz com que a fronteira entre elaboração teórica e análise de concretos processos econômicos perca algo de sua nitidez originária, e que, apesar da cautela que Prebisch mantém cada vez que se aventura a deduzir conclusões gerais a partir de análises particulares, sejam cada vez mais numerosos os que denunciam a influência de uma doutrina assim presente, mesmo que apenas em esboço. Estas denúncias, que acusam a CEPAL de estar excedendo cada vez mais a tarefa neutramente informativa que as Nações Unidas haviam fixado para suas comissões regionais, estão bastante fundadas para que os mesmos que em nome da instituição lhes negam toda validade considerem mais agradável que problemático que Albert Hirschman tenha reconhecido no documento “*El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*” (1949) o “manifesto latino-americano” que Prebisch inequivocamente se havia proposto fazer dele (Gurrieri, 1982, vol. I, p. 14).

Nesse texto em que a CEPAL faz pela primeira vez ouvir sua voz nos diálogos em que se debate o rumo futuro da economia, é possível detectar alguns sinais de que a elaboração de um diagnóstico unificado dos problemas que há de propor para toda a América Latina sua inserção na ordem econômica do segundo pós-guerra não pode senão estar influenciada por experiências prévias vividas num contexto mais estreito que o do subcontinente. Assim, embora no relatório

que Hirschman batizou de manifesto latino-americano Prebisch não deixe de sublinhar as modalidades específicas com que esses problemas se mostravam em cada contexto nacional, é inegável que em seu argumento estas se apresentam como variações sobre um tema em que uma dessas experiências nacionais —que é, nada surpreendentemente, a Argentina— ocupa decididamente o primeiro plano. É fácil reconhecê-la, por exemplo, no papel central que atribui à transição de um sistema mundial centrado na Grã-Bretanha a um centrado nos Estados Unidos, que faz com que em alguns trechos a mensagem anti-imperialista que alguns denunciavam nele pareça refletir um estado de ânimo análogo ao que na Índia era denunciado nesses anos como nostalgia dos tempos do *Raj*. Porém, o que é aqui um problema de matiz alcança consequências mais amplas quando em sua base santiaguina a CEPAL começa a elaborar uma imagem mais pormenorizada do processo vivido pela economia latino-americana no século XX na qual —de novo nada surpreendentemente— Argentina e Chile ocupam um absoluto primeiro plano.

Sob a perspectiva desse extremo mais meridional da América do Sul, a narrativa se concentra na problemática transição entre um período de “crescimento para fora”, de rápida expansão econômica baseada em exportações agropecuárias e minerais, já em perda de velocidade quando a crise de 1929 desencadeia a derrubada da ordem econômica mundial que a havia tornado possível, e um de “crescimento para dentro”, em que adquire papel protagonista a industrialização substitutiva dos bens de consumo importados que a contração brutal das exportações produzida pela crise colocou fora do alcance dessas economias; e sublinha sobretudo o quanto essa transição foi facilitada pela criação, durante a passada prosperidade exportadora, de um amplo mercado consumidor para esses bens agora inacessíveis, e de redes de transporte e comercialização que estão de antemão disponíveis para os que hão de substituí-los. Enquanto neste ponto essa problemática que se quer hispano-americana se apoia sobretudo na experiência argentina, o acento que põe nas consequências negativas do contraste entre setores da economia nacional cujo nível de produtividade se aproxima de torná-los competitivos no âmbito internacional e outros muito vastos em que este é pelo contrário extremamente baixo se inspira sobretudo na situação da agricultura chilena, à qual se censura não só que seu arcaísmo obriga a erigir altas barreiras protetoras para mantê-la em vida, mas ademais só assegure às populações rurais um

nível de vida que torna impossível que a expansão da demanda interna ofereça à industrialização todo o estímulo que seria desejável.

Sem dúvida os traços da realidade latino-americana que ocupam o lugar central nesses primeiros diagnósticos da CEPAL não se dão somente nesse canto austral do subcontinente, mas se apresentam fora dele integrados em configurações tão afastadas das do sul que ninguém se surpreende das diferenças de acentuação e matiz que se dão entre esses diagnósticos cepalinos e o que nesse momento Arthur Lewis começa a esboçar em seu mirante antilhano. Porém, embora a presença desse outro diagnóstico baseado numa perspectiva parcialmente diferente não tire validade dos formulados pela CEPAL sob uma perspectiva decididamente sulista, convém ter presente que será esta a que afetará o rumo de seu pensamento quando, partindo do que são essencialmente balanços do passado mais próximo, se dispõe a formular propostas para o futuro.

Quando isso ocorrer, as necessariamente cautelosas intervenções institucionais da CEPAL serão acompanhadas das mais explícitas originadas na constelação de instituições acadêmicas surgidas em torno dela. O perfil dos que integram o pessoal dessas novas criações reflete o critério que guiou seu recrutamento, que vê na economia antes de tudo uma ciência social orientada para o fim excelentemente prático de guiar a sociedade em seus esforços para transformar a si mesma, que explica o afã de Prebisch em incorporar à CEPAL o sociólogo espanhol José Medina Echevarría, a quem conseguiu atrair do exílio republicano no México. Só dois anos mais jovem que quem o havia recrutado e logo reconhecido também ele nesse novo âmbito como “um mestre que, por seu estilo, vigor e idade, inspirava reverência”, este social-democrata convicto atribuía a responsabilidade principal pelo catastrófico rumo tomado pela história europeia a partir da primeira guerra mundial ao rumo que Lenin havia conseguido imprimir à trajetória do movimento socialista, que —ainda que não houvesse sido essa a sua autodefinição originária— se havia revelado até então capaz de promover modificações graduais no equilíbrio social que ofereciam a promessa de outras ainda mais avançadas. Frente a essa deriva reformista, Lenin não se havia limitado a propor um retorno às fontes revolucionárias do socialismo marxista, mas atribuiu a tarefa de dirigir o movimento nessa nova etapa a um novo protagonista coletivo, um “partido de novo tipo” que na Rússia se encarnou no bolchevique, e desde então a reativada guerra de

classes havia dado seus frutos em uma sucessão de derrotas de consequências cada vez mais catastróficas, que começaram a ser vividas na Europa a partir do triunfo do fascismo na Itália em 1922 e que na Espanha, depois de três anos de selvagem guerra civil, levaram em 1939 ao desenlace que fez com que grande parte da vida intelectual espanhola se visse obrigada a buscar novas raízes no mundo hispano-americano.

Essa visão, em que se tornavam explícitos os pressupostos que instintivamente haviam guiado Prebisch desde o começo de sua trajetória, ia revelar-se profética, pois antecipava as mutações no contexto tanto político como socioeconômico latino-americano e mundial que, depois de resgatar as propostas da CEPAL da posição marginal que a duras penas haviam podido assegurar no momento de sua fundação —a tal ponto que dez anos mais tarde parecia haver reunido em torno dela um consenso quase universal— lhes iriam opor um contexto decididamente inóspito durante a etapa de não menos selvagens desgarramentos políticos e conflitos sociais que se seguiria a essa breve estação de fugazes esperanças. À medida que avançava a década de 1950, se tornava cada vez mais evidente que o que no Velho Mundo havia começado como uma inesperadamente bem-sucedida reconstrução econômica de pós-guerra estava continuando em escala planetária numa onda expansiva que parecia não ter fim previsível; esse clima de crescente otimismo em torno do futuro era de todo adequado quando se pisava já no umbral da etapa culminante das *trente glorieuses*, esses trinta anos abertos em 1945 e que em 1979 o economista francês Jean Fourastié evocaria nostálgicamente como os mais gloriosos em toda a história de uma ordem capitalista sobre cuja possibilidade de sobreviver haviam reinado meio século antes muito fundadas dúvidas e que parecia agora prometido a um porvir cada vez mais brilhante.

Porém, não era só a ordem capitalista que parecia conter essa promessa: até 1960 a economia do bloco socialista vinha crescendo ainda mais rapidamente que a da que seguia apegada ao capitalismo, e não faltavam os que deduziam disso que ambos enfrentavam com sucesso uma problemática que lhes era comum, a do desenvolvimento econômico, a tal ponto que em 1960 W.W. Rostow, no “manifesto não comunista” impregnado pelo espírito da guerra fria que é seu *The Stages of Economic Growth*, podia apresentar o ingresso triunfal da União Soviética na etapa de desenvolvimento autossustentado como a culminação de um processo iniciado num contexto capitalista sob o império dos czares. Um sinal dessa renascida

confiança no futuro foi a disposição em apostar nele através da formulação das que —depois de dissipada essa confiança— iam ser caracterizadas e ao mesmo tempo condenadas como “grandes narrativas” em que se buscava nesse futuro sem mistério a chave para reconstruir o passado (depois de um século longo em que havia reinado uma maior prudência nesse tema, era este um traço que o “manifesto não comunista” de 1960 retomava do comunista de 1848). Nesse clima de renovadas esperanças, a recuperada confiança no futuro inspirou no que logo seria designado como “pensamento da CEPAL” uma ambição de desentranhar a partir dele os enigmas do passado, ambição ainda mais compreensível porque, enquanto narrativas como a de Rostow ofereciam só motivos de celebração para as sociedades do que começava a se conhecer como primeiro mundo, às quais esse futuro só prometia novos avanços de uma prosperidade constantemente crescente, lidas na América Latina levavam a antecipar não sem angústia o transe que se acreditava iminente em que o subcontinente haveria de jogar o todo pelo todo num esforço supremo para alcançar esse estágio mais alto.

Se os motivos de angústia não faltavam não era porque o crescimento da América Latina ficara para trás em relação ao alcançado nesse primeiro mundo (na segunda metade da década de 1950 o crescimento do Brasil chegou a ser o mais alto alcançado fora da órbita socialista, e nas duas primeiras décadas do segundo pós-guerra mesmo o muito pouco brilhante desempenho da Argentina lhe assegurou um levemente maior que o dos Estados Unidos), mas porque nem sequer essas taxas de crescimento difíceis de superar conseguiram reduzir sensivelmente a brecha que separava o subcontinente do mundo desenvolvido.

A consciência de que assim estavam as coisas teria como consequência que a dupla abertura para o passado e o futuro, que não pode nunca estar ausente das perspectivas da economia do desenvolvimento, ia adotar no pensamento da CEPAL um viés distinto daqueles que encaravam sua temática a partir do mundo desenvolvido. Nessa América Latina que começava a se reconhecer como parte do Terceiro Mundo, o olhar ao passado, que aqui partia de um futuro cujos traços positivos eram menos uma segura promessa do que uma exigência irrenunciável, se estendia além do breve trecho que separa do presente a gênese e eclosão da revolução industrial, para descobrir em etapas mais remotas as razões pelas quais na era do desenvolvimento continuava sendo tão difícil superar o inveterado atraso latino-americano. Em 1958 e 1959 dois livros surgidos

no âmbito da CEPAL empreendiam essa exploração por dois caminhos distintos; em *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, Aníbal Pinto Santa Cruz colocava no vocabulário da economia do desenvolvimento formulações e diagnósticos amadurecidos num século repleto de reflexões sobre esse atraso, em que valorizava sobretudo os de Francisco Encina, com cuja *Nuestra inferioridad económica, sus causas, sus consecuencias*, publicada em 1912, não se cansava de proclamar suas dívidas; e ainda que entre as intuições em que abunda a obra de Encina as admiravelmente penetrantes se acompanhem de mais de uma excessivamente arbitrária, não há dúvida de que encontrou nelas um muito útil inventário das questões que necessita esclarecer quem quiser voltar a examinar o velho e sempre novo problema do atraso ibero-americano. Em *A formação econômica do Brasil*, Celso Furtado tomou um caminho distinto: utilizando os instrumentos da análise econômica retrospectiva, buscou localizar de modo preciso o momento em que a economia da América inglesa e a portuguesa começaram a divergir nesse aspecto, e depois de encontrá-lo nas décadas que separam a independência dos Estados Unidos da do Brasil comprovou também que, embora a partir desse momento as taxas de crescimento brasileiras sejam de novo comparáveis às estadunidenses, a brecha então aberta já não se fecharia. Essa mesma conclusão seria logo alcançada para o México e a América do Sul de língua espanhola, e é tentador concluir disso que a mais precoce independência dos Estados Unidos ofereceu ao país do Norte algo mais que uma vantagem cronológica, pois lhe permitiu incorporar-se como participante autônomo à economia atlântica antes que o avanço da revolução industrial abrisse um abismo entre seu centro e a periferia na qual as nações neo-ibéricas se encontram confinadas desde sua origem.

Enquanto estas perspectivas amadurecidas no âmbito da CEPAL ofereciam uma contribuição significativa para a atualização da problemática e metodologia das ciências sociais que nesses anos estava adquirindo forte impulso na América Latina, elas começavam também a incidir na esfera da política cotidiana. Um testemunho disso é, no meio da década de 1950, a introdução em seu vocabulário do termo “desenvolvimentismo”, e mal isso ocorreu começou-se a vislumbrar até que ponto incidia no clima político e social que caracterizou a América Latina no segundo pós-guerra tudo o que o diferenciava do reinante entre o estouro da crise e o fim da guerra. Enquanto nessa etapa deixada para trás Prebisch havia perdido

exercer um influxo decisivo sobre o curso da economia argentina, e isso pelas duas razões que foram indicadas mais acima (por um lado, a já comprovada incapacidade dos mecanismos automáticos próprios da economia de mercado para pôr fim a uma crise cada vez mais catastrófica fez com que os mesmos setores de interesses tradicionalmente opostos à intervenção do Estado na economia acudissem em desespero a ela; mas, por outro, também a instauração de uma ordem política que — embora precariamente — havia eliminado o influxo do sufrágio universal e limitado fortemente a capacidade de organização independente dos setores populares teve um efeito análogo nestes), ao se abrir o pós-guerra a situação havia mudado radicalmente no primeiro aspecto, com conseqüências que se faziam sentir também quanto ao segundo.

Agora a etapa de deslocamentos econômicos aberta em 1929 havia ficado para trás; em conseqüência, enquanto em 1935 Prebisch e os ministros aos quais assessorava haviam podido alegar que suas iniciativas favoráveis à expansão do setor industrial não surgiam de preferências ideológicas ou doutrinárias, mas da constatação de que era esse o único caminho que as circunstâncias deixavam aberto para que a Argentina recuperasse algo do terreno perdido; quando os vencedores no conflito bélico incluíam entre seus objetivos a restauração do mercado mundial, que de fato havia deixado de funcionar como tal precisamente em 1929, uma alternativa ao modelo improvisado nos três quinquênios anteriores que significasse o retorno ao que tão bem havia servido a Argentina por mais de um século parecia ser de novo viável.

A presença dessa alternativa, que na Argentina se mostrava com máxima clareza, gravitava em maior ou menor medida em quase todo o subcontinente, e alcançou uma incidência política que entre os países maiores só pôde ser eficazmente amortizada no México (que na verdade desde o começo de sua revolução seguia neste aspecto seu próprio caminho), tornava iniludível aos que não estava dispostos a renunciar às mudanças introduzidas na economia e na sociedade durante a etapa anterior ganhar para o modelo industrializador o apoio de setores mais amplos que o formado pelos proprietários de indústrias. Fruto desta necessidade foi o avanço de correntes políticas que retrospectivamente iam ser conhecidas como populistas, que se esforçaram por ganhar para a alternativa industrializadora o apoio dos setores populares urbanos, imprescindível para sobreviver às reticências crescentes que encontrava entre as classes proprietárias. Essa deriva veio a

consolidar e acentuar os traços que desde sua origem diferenciavam o quadro social da industrialização que seguia avançando na América Latina do vigente em etapas comparáveis da revolução industrial que havia conhecido o primeiro mundo, em primeiro lugar entre elas a presença de um movimento sindical cujos novos avanços a solução populista devia favorecer, e de esboços — e às vezes mais que esboços — de um direito trabalhista que num contexto político populista não podia senão ter influência crescente sobre a concreta experiência de vida dos setores populares. Tudo isso não podia senão agravar as dificuldades de um projeto industrializador que já não gozava, como durante a guerra, das vantagens derivadas da eliminação de toda concorrência proveniente do mundo desenvolvido; porém, mais grave ainda era que dez anos depois do fim do conflito esse modelo industrializador — baseado na produção de bens de consumo não duráveis orientados sobretudo às classes médias e populares — estava esgotando suas possibilidades de expansão. Não é surpreendente então que as correntes políticas identificadas com a alternativa industrializadora sentissem a necessidade de infundir-lhe um novo sopro de vida, e foi esta necessidade que inspirou o auge do que seria conhecido como desenvolvimentismo.

O termo aludia à proposta de abrir uma nova etapa destinada a aprofundar o processo industrializador. Tal como originariamente concebida pela CEPAL, ela haveria de abordar a produção de bens de capital e intermediários quando a expansão da indústria leve houvesse criado um mercado suficientemente amplo para seus produtos. Os dirigentes políticos que adotaram esse atraente rótulo para seus projetos abriram essa nova etapa promovendo a produção de bens de consumo duráveis destinados aos setores altos e médios altos, e é fácil entender que o fizeram, já que a seriedade e a urgência da ameaça que para as forças que capitaneavam significava a incipiente estagnação do setor industrial faziam particularmente atraentes as propostas de empresas do primeiro mundo desejosas de gozar das rendas de monopólio acessíveis em economias industriais fechadas a qualquer significativa concorrência externa. Porém, se essa estratégia tornou possível a rápida reativação industrial que se esperava, capaz de devolver seu originário vigor às correntes populistas, não levou muito tempo para que começasse a se notar que as inovações introduzidas para assegurar-lhes um novo lapso de vida estavam abrindo o caminho para transformações no contexto socioeconômico que havia

tornado possíveis os anteriores avanços do populismo, e isso por duas razões que terminaram reforçando-se mutuamente. Influiu por um lado que nesses novos ramos industriais a produção local, longe de substituir importações que de fato estavam quase totalmente interrompidas há décadas, obrigava a efetuar outras novas, o que fazia necessário recorrer de modo permanente a investimentos e créditos externos e, em consequência, a limitar cada vez mais a liberdade de decisões de quem guiava a política econômica da nação receptora. Por outro lado, o fato de que esses novos ramos industriais —cujo dinamismo contrastava com a estagnação em que continuavam os que os haviam precedido, posto que não encontravam como elas o grosso de seu mercado nos setores populares— podiam sobreviver e mesmo prosperar em meio a redistribuições de renda de sentido oposto às que haviam começado por propor as correntes populistas, contribuía também para debilitar a ascensão política de uma corrente que em 1945 parecia dona do futuro.

No fim da década de 1950 a presença de forças externas e internas que contrabalançavam com crescente eficácia as mobilizadas sob o signo do populismo começava a se refletir numa permanente luta distributiva entre setores sociais, interrompida por armistícios destinados a se romper apenas um novo avanço da inflação os tornava obsoletos, fazendo temer que o que se havia anunciado como uma etapa de sem dúvida difícil transição entre dois modelos industriais se resolvesse numa de estagnação e instabilidade destinadas a avançar indefinidamente. No contexto de uma economia mundial em rápido crescimento, cujo ritmo a América Latina parecia achar cada vez mais difícil emular, não era surpreendente que se buscasse eludir a queda nesse crônico estancamento, acudindo a mudanças mais profundas nas estruturas econômico-sociais da região que as introduzidas sob o signo do populismo, e em 1958 anunciou essa ampliação de perspectivas um ensaio surgido do âmbito da CEPAL e destinado a alcançar eco tão amplo como prolongado. Em “La inflación chilena, un enfoque heterodoxo” Osvaldo Sunkel convidava a “descerrar o véu monetário” para descobrir as razões estruturais do fenômeno inflacionário, que atribuía às muito negativas consequências econômicas e sociais da baixa produtividade da agricultura chilena às quais se aludiu anteriormente. Era esta à primeira vista uma conclusão um pouco arbitrária, já que a indústria padecia de limitações análogas, mas a justificava o propósito de Sunkel de ir além desse diagnóstico para sugerir um caminho de superação para o impasse em

que se encontrava a economia chilena mediante uma reforma profunda de economia e sociedade que só podia partir do setor rural.

Em 1959 o triunfo da Revolução Cubana teve como efeito imediato reunir em torno da agenda mais ambiciosa que começava assim a ser esboçada um consenso latino-americano que a partir de 1961 começou a suscitar ecos de assentimento em Washington, e esse acordo em torno dos problemas básicos que apresentava a realidade socioeconômica latino-americana conseguiria perdurar mais do que se teria imaginado possível quando a América Latina estava se transformando em um dos campos de batalha em que a guerra fria, desterrada do mundo desenvolvido, se preparava a ensangentar os mais variados cantos do Terceiro Mundo. Assim, uma ideia lançada por Fidel Castro após o seu triunfo, depois de ser recolhida pelo presidente brasileiro Kubitschek em sua projetada Operação Pan-Americana, terminou por se encarnar na Aliança para o Progresso que os Estados Unidos iam propor a seus vizinhos do sul como alternativa à socialista da qual Cuba se havia constituído em porta-bandeira.

Em 1960 esse consenso que recolhia em essência o pensamento da CEPAL parecia triunfar em todas as partes. Enquanto em Cuba, com o assessoramento de Felipe Pazos, a tentativa de romper a estagnação combatendo a estreiteza do mercado interno mediante uma maciça ampliação da capacidade de consumo das massas populares conseguiu por um momento ganhar para o regime revolucionário um apoio quase unânime da sociedade cubana, no Chile a democracia cristã chegou ao governo em 1964 com um programa que recolhia o essencial do pensamento da CEPAL, vencendo uma alternativa de esquerda que havia assumido um programa de inspiração análoga. Nesse então, a Aliança para o Progresso havia tomado como eixos a reforma agrária e a reforma fiscal que Prebisch havia proposto como objetivo a seus discípulos em 1922.

Como é sabido, as coisas logo tomariam outro rumo. Por que a deriva introduzida por Lenin no avanço do movimento socialista, que para Medina Echevarría havia conduzido às catástrofes vividas no Velho Mundo, fazia sentir agora suas consequências no novo? Embora seja indubitável que a essa deriva se deve muito do que teve de trágico a etapa aberta com as derrotas sofridas na América Latina pelas correntes tanto revolucionárias como reformistas, desde que —no mesmo ano de 1964 em que a democracia cristã lançava no Chile sua revolução em liberdade— pôs fim



no Brasil à presidência de João Goulart, até que em 1976 pôs na Argentina à de María Estela Martínez de Perón, cabe perguntar se não havia outros problemas que tinham que ver menos com o conteúdo do projeto da CEPAL que com o lugar no qual esta o propunha, que explicam também as dificuldades finalmente insuperáveis que enfrentariam os esforços para levá-lo à prática.

Disso nos deixaram um testemunho comovedor os três livros em que Celso Furtado evoca sua trajetória, desde os anos esperançosos vividos no contexto da CEPAL que dão tema a *A fantasia organizada* até os cada vez mais sombrios de *A fantasia desfeita* e *Os ares do mundo*. Esse testemunho é o de quem, único entre os colaboradores recrutados por Prebisch na CEPAL, chegou perto de ocupar em seu país natal a posição que este havia conquistado para si no seu; só para descobrir que era já impossível guiar, a partir dela, o rumo do processo econômico-social tal como Prebisch havia conseguido fazê-lo quando a Argentina teve que buscar um novo caminho em meio às ruínas deixadas pela maior crise da ordem capitalista. E embora tenha sido o triunfo de uma reação disposta a se impor recorrendo aos meios mais selvagens o que fez com que o desenlace brutal do projeto com que Furtado continuava o de Prebisch tenha deixado em sua memória uma impressão tão indelével e amarga, essa amargura não lhe impediu de notar que o triunfo de uma reação cega e brutal não havia sido a causa, mas, pelo contrário, a consequência de um fracasso que retrospectivamente lhe aparecia inevitável.

Assim o assinalava num texto que data do momento mesmo em que, como consequência do movimento autoritário vitorioso no Brasil, “estava transpondo uma linha invisível que marcaria [sua] vida definitivamente” (Furtado, 1993, p. 127). Nesse texto em que buscava deduzir os ensinamentos implícitos nessa mudança de sorte que tão duramente o golpeava nos recordava como “nas economias subdesenvolvidas, o mercado de fatores de produção opera no sentido da crescente concentração de renda, posto que na sociedade civil não existem forças capacitadas para opor-se a essa tendência” e acrescentava que o Estado, único que “pode preencher essa lacuna, arbitrando entre acumulação e distribuição, atuará numa ou noutra direção segundo as forças sociais que o controlam. O que importa assinalar é que, qualquer que seja o lado para o qual vá o sistema de poder —autoritarismo ou populismo— o resultado é uma situação instável, pois o excesso de concentração da renda provoca instabilidade social e o excesso de distribuição frustra

o crescimento”.

E os fatos provam que o “esforço de educação política” que poderia tornar aceitável a busca do ponto de equilíbrio entre ambos os excessos seria impossível no contexto autoritário imposto pela força no Brasil, que “restringe a participação dos cidadãos na atividade política e degrada o exercício do poder ao privá-lo de controle social”, enquanto na sociedade aberta antes assegurada pela vigência de um regime de democracia representativa “o populismo [teria sido] suscetível de aperfeiçoamento” (Furtado, 1993, p. 148), já que teria estado ainda ao alcance da “prática política ... indicar os caminhos a seguir na construção do quadro institucional que dê efetividade às ideias de liberdade, bem-estar e tolerância, que são a essência da civilização moderna” (Furtado, 1993, p. 149).

Essa conclusão melancólica e digna é a de quem acaba de descobrir que quando o Estado em cujo nome se havia preparado para exercer no Brasil, como três décadas antes Prebisch na Argentina, uma permanente arbitragem entre acumulação e distribuição caiu no controle de forças sociais agora menos inclinadas a respeitar seu veredito que ambiciosas de impor-lhe o que melhor convém aos que consideram seus legítimos interesses, já não lhe resta lugar algum em seu país natal. A criação de sociedades tão decididas a guiar o rumo de sua economia como as que haviam oferecido o modelo que queriam emular os que —desde Pombal até Prebisch— haviam buscado superar o atraso ibérico e ibero-americano se havia finalmente completado; porém, enquanto —como também assinalava Furtado— “nos países industrializados as forças do mercado em princípio asseguram o crescimento econômico” pois se alcançou neles um “equilíbrio das forças sociais organizadas e inseridas no sistema produtivo” graças ao qual “a elevação histórica dos salários reais retrata a progressiva escassez relativa da mão de obra”, nos países subdesenvolvidos a ausência desse equilíbrio tem como consequência que “o liberalismo —ideologia voltada para a preservação do statu quo social mediante reformas graduais— fosse substituído pelo autoritarismo” enquanto “o socialismo —ideologia voltada para a justiça social— se [transfigurava] em populismo”. É difícil para Furtado não deduzir disso um corolário que o toca demasiado de perto, e se entende demasiado bem que quem havia contado com continuar o combate que há dois séculos vinha sendo travado contra o atraso hispano-americano no cume de um Estado que —como viria a descobrir— não era capaz de seguir tutelando o rumo da sociedade, continuasse

vivendo o revés que em 1964 lhe havia fechado em seu país nativo uma carreira tão brilhante como a que até 1943 havia sido a de Prebisch no seu próprio, com uma intensidade de sentimentos plenamente refletida nos textos que mais de um quarto de século mais tarde juntaria em *Os ares do mundo*.

Como assinala Hodara, a mutação do clima tanto político como econômico-social latino-americano que havia desviado a trajetória até então triunfal de Furtado tornava impossível que as intervenções da CEPAL no debate que já não ia cessar acerca do futuro do subcontinente retornassem “ao arco profético-caudilhesco de Prebisch” (Hodara, 1987, p. 229). Não por isso ia renunciar a articulá-las, nem se proibiria prolongar seus diagnósticos do presente para um futuro agora mais incerto que nos eufóricos tempos em que havia escrutado W.W. Rostow, para chegar a conclusões que talvez resultassem mais certas que as que este havia apresentado em *The Stages of Economic Growth*. E neste ponto gostaria de me permitir uma lembrança pessoal: é a de um seminário oferecido em Berkeley em 1980 por Osvaldo Sunkel, no qual nos anunciou que a convergência entre o mundo desenvolvido e o terceiro mundo que se havia frustrado na década de 1960 estava destinada a ser alcançada mediante uma mutação de sentido oposto ao daquela em que então se haviam posto tantas esperanças, em que o primeiro mundo adotaria uma versão mais opulenta do deplorável perfil de sociedade que vinha amadurecendo em sua periferia latino-americana. Se conservo uma lembrança tão viva desse seminário é porque lembro também de meu ceticismo ante essa profecia, baseado na convicção de que Osvaldo — como costuma ocorrer aos economistas — não levava em conta os obstáculos que a mudanças como essa opõem forças de inércia às quais os historiadores são mais sensíveis, e minha surpresa quando o futuro que ele nos anunciou começou a se mostrar pontualmente ao longo das duas décadas seguintes.

Retrospectivamente, parece-me que deveria ter-me surpreendido menos, dados os sinais de uma iminente mudança de cena que vinha se acumulando ao longo da década que acabava de se encerrar. Em 1971 a inconvertibilidade do dólar em ouro a uma taxa fixa, decidida pelo presidente Nixon, refletia as mudanças no equilíbrio da economia mundial que estavam abalando a posição absolutamente dominante conquistada pelos Estados Unidos durante a segunda guerra mundial; em 1973 a primeira crise do petróleo foi um sinal ainda mais ominoso do fim de uma bonança que se esperava fosse permanente.

Era na verdade algo mais que isso: o primeiro anúncio de que a fórmula econômica que havia assegurado a prosperidade do primeiro mundo, que para sobreviver teria necessitado seguir contando com um superabundante volume de matérias-primas (e, em medida menor, de alimentos) fornecidos a muito baixo preço por sua periferia começava a perder sua magia, graças à criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), numa iniciativa dos principais países produtores de petróleo que retomava a direção que meio século antes Prebisch havia proposto em vão aos pecuaristas argentinos. Como é sabido, a resposta do primeiro mundo foi o recurso a uma inflação sabiamente medida com o fim de assegurar que a estagnação provocada pela elevação brutal do preço do petróleo não deslizesse para uma depressão que aqueles que tinham vivas na memória as consequências políticas da que havia assolado a economia capitalista a partir de 1929-1931 estavam decididos a evitar a qualquer preço.

A inflação à que acudiu o primeiro mundo para administrar a estagnação tinha por objetivo imediato assegurar a continuação do *welfare state* instaurado a partir de 1945 na Europa e de modo menos programático, porém com resultados comparáveis, nos Estados Unidos, julgada imprescindível para evitar um retorno às tormentas sociais dessa etapa de pesadelos. Porém, o rumo que desde então tomou a economia ia revelar logo que a noção — que se havia tornado popular durante a passada bonança — segundo a qual aqueles que no Estado seguiam a evolução da conjuntura contavam com instrumentos suficientes para mantê-la em linhas gerais no rumo desejado, e só necessitavam talvez aperfeiçoar seu *fine tuning*, era excessivamente otimista. Assim o iam revelar as consequências sempre inesperadas dos esforços desdobrados para mantê-la nesse rumo, que contribuíram para afastá-la cada vez mais deste, mas não conseguiram canalizá-la firmemente em nenhum rumo alternativo. Assim, quando a redistribuição lenta, mas incessante, a favor dos assalariados de um produto interno bruto que já não crescia como até quase a véspera fez usual o termo de taxas reais de juros negativas não faltou quem visse nisso o primeiro anúncio de um inesperadamente plácido ocaso da etapa capitalista da história mundial; porém, quando as taxas de inflação alcançaram nos Estados Unidos níveis que conseguiram alarmar seriamente a população em seu conjunto, e o presidente Carter decidiu ante essa situação insustentável dar seu apoio aos que — segundo uma fórmula que se havia tornado

subitamente popular— estavam dispostos a extrair a inflação do sistema monetário como se extrai a água de uma esponja, o resultado dessa decisão, inspirada pelo desejo de salvar o essencial da ordem econômico-social surgida no segundo pós-guerra, contribuiu para pôr a economia mundial num rumo oposto tanto ao esperado pelos que acreditavam assistir à eutanásia da ordem capitalista quanto ao que o próprio Carter havia proposto manter em vida. Não havia contado de fato com a enorme força de inércia acumulada por uma gigantesca economia nacional demasiado acostumada à expansão, que o obrigou a afrontar a batalha por sua reeleição quando a inflação não estava ainda vencida. As duras consequências de uma elevação das taxas de juros que as havia levado a níveis até pouco antes inconcebíveis, sem que se avistasse no horizonte sinal algum de que essa vitória longamente prometida estava de fato ao alcance da mão, tornou inevitável sua derrota nas mãos de Ronald Reagan, que com contagioso otimismo assegurava a um país oprimido por presságios sombrios que bastava querer para se descobrir envolto nas luzes de uma nova aurora. E, de fato, sua vitória anunciou a aurora de uma nova época em que o esforço iniciado na esperança de assegurar um novo trecho de vida para a ordem econômico-social surgida no segundo pós-guerra seria utilizado para oferecer ao capital a oportunidade de reconquistar tanto frente ao mundo do trabalho como frente ao Estado quase todo o terreno perdido desde que a crise estourada em 1929 havia parecido por um momento ameaçar a própria sobrevivência da ordem capitalista.

A primeira vítima da brutal mudança de rumo imposta deste modo pelo próprio centro do primeiro mundo seria o bloco socialista formado pela Europa Oriental e União Soviética, no qual desde o começo da década de 1960 a acelerada expansão de pós-guerra havia dado lugar a uma estagnação que não cessava de se agravar, cujas consequências havia buscado aliviar durante os anos de bonança econômica e financeira que atravessava ainda o bloco adversário abrindo-se para a corrente de créditos e investimentos que dele transbordava. As consequências do fim dessa bonança são fáceis de rastrear no fundo do vertiginoso processo que levou à absorção no contexto de uma nação em festa do “primeiro Estado operário e camponês alemão” pela muito burguesa República Federal da Alemanha, que em 1989 marcou o começo da derrubada que seria consumada em 1991 com a dissolução da União Soviética. Esse inesperado

cataclismo, que contava com poucos precedentes na história universal, veio fechar o ciclo de revoluções da Europa moderna com a derrubada, que se parecia muito com um suicídio, da mais ambiciosa de todas elas, e inspirou nos que haviam obtido uma vitória tão esmagadora, a segurança de que o que estavam vivendo era um fim da história ao qual atribuíam traços curiosamente próximos aos do começo da história proclamado iminente por Marx e Engels no manifesto de 1848. Convencidos de que na era em que esse triunfo acabava de se abrir, a humanidade seria regida até o fim dos tempos pelos princípios canonizados na versão pura e simples do credo econômico, mas também do político e social que havia guiado a vigorosa etapa juvenil da ordem capitalista, não o estavam menos de que o modelo econômico vigente durante as mais gloriosas três décadas em toda a trajetória do capitalismo acabava de ser condenado também pelo veredito inapelável da história, e era inegável que tanto na Europa como nos Estados Unidos as forças políticas que se mantinham apegadas a esse modelo haviam ficado encurraladas numa defensiva que, em busca de salvar o salvável, parecia resignada a entregar uma posição depois da outra a um adversário cada vez mais seguro de si.

Não é surpreendente que na América Latina a década de 1980 fosse depois recordada como uma década perdida. Ainda mais despreocupadamente que os países do bloco soviético, os latino-americanos haviam recorrido ao superabundante crédito externo; mesmo o México e a Venezuela, embora beneficiados pela bonança petrolífera, quando a do crédito chegou ao fim se descobriram tão oprimidos quanto seus menos afortunados vizinhos por dívidas que não podiam saldar e que nem sempre achavam fácil renovar, nem sequer às exorbitantes taxas de juros que haviam substituído as demasiado tentadoras antes vigentes.

Ao abrir-se essa década o movimento autoritário já se havia estendido aos três países do extremo austral da América Latina; neles —diferentemente do que havia ocorrido no Brasil, onde o regime militar-autoritário havia conseguido destravar o avanço do projeto desenvolvimentista, quando este se revelou incapaz de superar os obstáculos que encontrava em seu caminho num contexto político de democracia representativa— era o retorno puro e simples ao modelo econômico vigente na etapa de desenvolvimento para fora que buscou se impor sob o signo de um terrorismo de Estado que no Chile e Argentina (e um pouco mais nuançado no Uruguai) alcançou níveis até a véspera impensáveis na região.

Esses regimes que haviam jogado tudo no êxito de um projeto econômico que se revelou finalmente insustentável sofreriam duramente as consequências de um clima financeiro infinitamente mais inóspito que nos Estados de bem-estar florescidos na Europa durante a passada bonança: suas dívidas externas continuaram crescendo tão velozmente quanto na etapa anterior, agora através de renovações que não traziam novos recursos para suas economias nacionais, e só conseguiam adiar o dia do inevitável ajuste de contas ao preço de torná-lo ainda mais doloroso. A decadência dos regimes autoritários provocada pelas consequências dessa inesperada —ainda que de todo esperável— mudança de sorte abriu o caminho para transições políticas que só na Argentina conseguiram impor já ao se abrir essa década uma plena restauração de um regime de democracia representativa, ao qual tocou encarar a tarefa impossível de administrar o legado financeiro, ali particularmente opressor, da passada gestão militar. Nessa altura, na maior parte das nações latino-americanas, incluídas as que não sofreram o terrorismo de Estado, o legado da passada bonança, ainda que menos opressivo que na Argentina, tornava ainda mais difícil enfrentar as sequelas do que era cada vez mais facilmente reconhecível como uma irreversível mudança de época, e por certo não só na esfera das finanças e da economia.

Nesse contexto novo, o “pensamento da CEPAL”, que desde 1949 vinha acompanhando com seus explícitos diagnósticos e menos explícitos prognósticos a trajetória das economias e sociedades latino-americanas, ofereceria através da contribuição de Fernando Henrique Cardoso uma imagem por assim dizer póstuma da etapa que acabava de se encerrar; apoiando-se nela, o próprio Cardoso proporia não só uma mais modesta agenda de mudança alternativa à que a CEPAL de Prebisch havia feito sua, mas também modos de ação orientados a levá-la à prática, também eles alternativos aos que Prebisch havia buscado implantar com esse propósito ao longo de toda a sua carreira pública.

Em 1968, quando a intensificação da repressão política e ideológica por parte do regime instaurado quatro anos antes no Brasil obrigou Cardoso a encontrar refúgio no âmbito da CEPAL, este trazia já incorporados à sua visão da problemática brasileira e latino-americana motivos recolhidos das contribuições cepalinas, enquanto por outro lado sua formação como sociólogo sob o signo de Marx e, ao mesmo tempo, de Weber mantinha uma estreita afinidade com as perspectivas que nesse campo Medina Echeverría

havia introduzido na CEPAL. O primeiro fruto de sua temporária incorporação a esta foi o relatório em colaboração com seu colega chileno Enzo Faletto, que deu no ano seguinte origem a um breve livro, *Desarrollo y dependencia en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*, destinado como é sabido a suscitar ecos até hoje não extinguidos, em que é possível vislumbrar já o caminho que Cardoso havia de empreender apenas começou a deixar para trás a etapa convulsa em que reforma, revolução e reação voltavam a disputar o futuro da América Latina com uma intensidade desconhecida desde que havia ficado para trás a crise de independência.

O que no livro de 1969 antecipava a direção que Cardoso tomaria depois era sobretudo a minuciosa distância que esse ensaio de interpretação sociológica se esforçava por manter com as explicações globais do atraso latino-americano surgidas sob a inspiração das rivais filosofias da história nas quais se apoiavam (ainda que nem sempre explicitamente) essas alternativas enredadas em mortal combate. Essa distância se refletia em sua negação a opor uma teoria da dependência considerada como fenômeno global às que já disputavam o terreno; a todas elas objetavam por igual Cardoso e Faletto que o que a experiência oferece é uma multiplicidade de situações de dependência que estão longe de compartilhar todos os seus traços. Partindo dessa premissa, esboçariam uma tipologia dessas variadas situações, na qual levavam sobretudo em conta o equilíbrio, em cada caso distinto, entre as forças e influências que esgrimiam os agentes exteriores do processo que conduzia ao subdesenvolvimento e aquelas com que podiam contar os setores localmente dominantes, cujo apoio lhes era indispensável para assegurar a continuidade desse processo, apoiando-se para isso numa muito concisa reconstrução das experiências históricas através das quais essas situações haviam amadurecido. Mais que as conclusões às quais chegaram quanto a umas ou outras dessas situações, nos interessam aqui outras premissas nas quais implicitamente se fundava a que proclamava a multiplicidade das “situações de dependência”. Depois da convicção de que é possível chegar ao subdesenvolvimento por caminhos distintos, destinados a deixar sua impressão no perfil das economias e sociedades forjadas nesse avanço, é fácil descobrir uma convicção mais geral acerca dos mecanismos através dos quais avança todo processo histórico que é de todo incompatível com qualquer filosofia da história. Esta, por sua vez, levava implícito um corolário imediatamente

relevante no plano da ação: mesmo depois que a anunciada “década de decisões” que havia sido a de 1960 se houvesse encerrado do modo mais catastrófico imaginável, esse encerramento marcava não um fim da história, mas um ponto de inflexão que, embora inegavelmente negativo, não havia conseguido expulsar da cena os que acabavam de sofrer a mais dura das derrotas.

E apenas começaram a despontar os primeiros sinais de que no Brasil o regime militar-autoritário se preparava para entrar em sua fase descendente, Cardoso deduziu desse diagnóstico da derrota um corolário que o afetava ainda mais pessoalmente, e era este que —antes que fossem plenamente restauradas as liberdades que o autoritarismo havia cerceado— havia chegado para ele a hora da política, na qual seu papel não seria por certo o de oferecer os argumentos para esse “esforço de educação política” que Furtado julgava indispensável para persuadir uma sociedade dividida contra si mesma de que só uma solução afastada por igual dos “excessos” do autoritarismo e do populismo lhe permitiria escapar do labirinto em que se havia encerrado, mas o de jogar à sorte e verdade o destino de sua proposta de futuro num combate destinado a ter lugar na arena política. Como todos sabemos, essa aposta, que podia parecer desesperada, resultou inesperadamente bem-sucedida, sem dúvida porque nosso colega revelou contar não só com uma compreensão muito certa dos limites que a nova ordem socioeconômica mundial então em rápido avanço fixava para as iniciativas dos que não haviam renunciado a continuar nesse contexto agora bastante adverso o combate por seus objetivos de sempre, mas também com uma inesperada destreza para mover-se no terreno da política cotidiana.

Porém, se a trajetória de Cardoso provava que, uma vez deixado para trás o contexto vigente ao longo dos dois séculos durante os quais se haviam sucedido tantas propostas destinadas a superar o atraso latino-americano, os que aspiravam a continuar avançando no rastro dessa ilustre tradição tinham aberto um caminho para isso se decidiam a fazê-lo no terreno da política democrática, a irreversível caducidade desse contexto colocava o mesmo problema para a CEPAL, que tinha desde cedo fechado o caminho escolhido por Cardoso, e que em meio a circunstâncias profundamente transformadas devia encontrar um modo eficaz de seguir desempenhando a função que Prebisch lhe havia atribuído, introduzindo uma perspectiva latino-americana nos debates em torno da ordem econômico-social que estava entrando de

novo, como ao término da segunda grande guerra do século XX, numa etapa de mudanças radicais.

Não ia ser tarefa fácil a que o esperara. Se a década de 1980 havia assistido à esmagadora vitória do mundo empresário e financeiro tanto sobre o trabalho como sobre o Estado, ao abrir-se a seguinte a derrubada do chamado socialismo real em seu originário foco euro-asiático foi vista pelos que se identificavam com o credo vencedor como uma confirmação da validade irrefutável das doutrinas tanto econômicas como sociais e políticas canonizadas nesse credo, que nos debates nos quais a CEPAL não renunciava a participar passaram a formar o núcleo de uma nova ortodoxia muito pouco disposta a reconhecer legitimidade nas opiniões dissidentes.

Nesse contexto por demais ingrato, a CEPAL assumiu o papel de um observador cético, que, para responder ao prepotente avanço da nova ortodoxia ideológica, invocava o hiato cada vez mais evidente entre os efeitos das políticas inspiradas por esta e os que essa ortodoxia se havia prometido alcançar. E cabe acrescentar que, confirmando a validade dessa linha de argumento, na década de 1990 as economias do Chile e Brasil, que aplicaram no âmbito econômico-social políticas que refletiam essa mesma distância cética, foram as exceções de maior vulto no panorama bastante desolador oferecido pelo desempenho das economias latino-americanas nessa década, para mais de uma delas ainda mais perdida que a precedente.

Ao se abrir o novo milênio, não havia dúvida de que a mudança de sinal nas relações entre o Estado e os sujeitos coletivos que haviam ocupado o centro da cena no contexto da sociedade industrial, longe de anunciar o fim da história, havia aberto o caminho para uma gigantesca mutação histórica cuja meta final era ainda impossível adivinhar, mas cujo curso se prestava cada vez menos a confirmar as simples morais que se obstinava em deduzir dele essa nova ortodoxia. E hoje, mesmo que essa meta permaneça em sombras, é ainda mais claro que a etapa na qual estamos avançando se prepara para introduzir mudanças destinadas a exceder em muito, tanto em sua profundidade como na amplitude de seu âmbito de incidência, as já muito surpreendentes que estamos vivendo, e que tanto aqueles que sustentaram essa efêmera ortodoxia como aqueles que a estão vendo se dissipar com alívio estão assistindo às primeiras cenas de um drama cujo argumento está ainda por ser revelado.

Ante esse presente sombrio e esse porvir incerto, qual pode ser hoje o papel da CEPAL? Talvez o que já foi o seu nas duas décadas finais do século passado, em

que se preparou tudo o que agora estamos vivendo: seguir dando testemunho de sua lealdade —para empregar as palavras de Celso Furtado, nas quais só

é necessário mudar o tempo verbal— “às ideias de liberdade, bem-estar e tolerância, que *foram* a essência da civilização moderna”.

#### *Bibliografia*

Fundación Raúl Prebisch (1991): *Obras de Raúl Prebisch*, vol. I, Buenos Aires.  
——— (1992): *Obras de Raúl Prebisch*, vols. II e III, Buenos Aires.  
Furtado, C. (1993): *Os ares do mundo* [título da versão em espanhol de *Los vientos del cambio*]. México D.F., Fondo de Cultura Económica.

Gurrieri, A. (comp.) (1982): *La obra de Prebisch en la CEPAL*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.  
Halperin Donghi, T. (2004): Entrevista con el Dr. Ernesto Malaccorto, 1971, *La República imposible (1930-1945)*, Buenos Aires, Ariel.  
Hodara, J. (1987): *Prebisch y la CEPAL. Sustancia, trayectoria y contexto institucional*, México D.F., El Colegio de México.