**Dois estilos de desenvolvimento para a América Latina: a controvérsia entre Raúl Prebisch e Celso Furtado**

**Ivan Colangelo Salomão**

*Professor Adjunto do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGE-UFRGS).*

**Pedro Cezar Dutra Fonseca**

*Professor Titular do Departamento de Economia e Relações Internacionais, do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGE-UFRGS) e pesquisador do CNPq.*

**Área ANPEC:** História do Pensamento Econômico e Metodologia (Área 1)

**JEL Classification:** B22

**RESUMO**

Na segunda metade da década de 1950, houve um conflito entre Raúl Prebisch, então secretário-executivo da CEPAL, e Celso Furtado, um de seus mais respeitados técnicos. Tal controvérsia é pouco explorada na literatura e, de certo modo, tornou-se um tabu dentro da própria instituição, uma vez que foi decisivo para que Furtado abandonasse a CEPAL, em 1957. Ao se investigar dois documentos oficiais por eles elaborados para subsidiar os governos argentino e mexicano, evidenciam-se as principais diferenças no tocante às políticas de combate à inflação, de inserção externa e, de modo mais abrangente, ao papel do Estado na condução do processo de desenvolvimento.

PALAVRAS-CHAVE: Raúl Prebisch – Celso Furtado – CEPAL – Estruturalismo – América Latina

**ABSTRACT**

The second half of the 1950s saw a conflict between Raul Prebisch the Executive Secretary of ECLAC - and Celso Furtado, who was one of the most respected economists in the institution. The controversy is little explored in the literature and, somehow, it has become taboo within the institution itself, since it motivated Furtado’s abandonment of ECLAC in 1957. By investigating two official documents they prepared to subsidize the Argentinian and the Mexican governments, the current study highlights the main differences regarding anti-inflation and external insertion policies and, taking a broader view, the role played by the State in leading the development process.

KEYWORDS: Raúl Prebisch – Celso Furtado – ECLA – Structuralism – Latin America

1. **Introdução**

A relevância da CEPAL na formação do pensamento econômico latino-americano a partir dos anos 1950 fez com que esse organismo extrapolasse sua incumbência precípua de assessoramento econômico. Diante da influência do órgão, aos economistas que nele se reuniram, principalmente em sua fase inicial, imputou-se a denominação, por vezes simplista e esquemática, de “estruturalistas”.

A diversidade intelectual da equipe constituída assim que Raúl Prebisch assumiu a direção da entidade ensejou uma profícua divergência de opiniões pouco analisada pela literatura. A reunião de economistas mais próximos ao *mainstream* – dentre os quais se destacavam Jorge Ahumada e Victor Urquidi – com técnicos de formação marxista, como, por exemplo, Juan Noyola e Regino Boti, revela a pluralidade intelectual do grupo responsável pela “construção da América Latina.”

Neste sentido, procurar-se-á resgatar a controvérsia em que se envolveram, a partir de 1956, os dois principais nomes da organização: Raúl Prebisch e Celso Furtado. O conflito entre ambos deveu-se, entre outros motivos, à análise e às propostas elaboradas por Furtado em estudo sobre a economia mexicana, realizado por determinação de Prebisch. Seu trabalho não foi apenas contestado por este, como jamais chegou a ser publicado na íntegra pela CEPAL. Dele, restaram poucas (e raras) cópias datilografadas. Após o desentendimento, Furtado demitiu-se do órgão em 1957 para completar seus estudos em Cambridge, onde concluiu a primeira e mais conhecida de suas obras (*Formação Econômica do Brasil*), a qual o consagrou, posteriormente, como o maior nome do estruturalismo brasileiro (BIELSCHOWSKY, 1989).

Os documentos acerca do conflito são escassos, o que em parte pode ser atribuído ao caráter delicado da situação que envolvia relações interpessoais. Pesquisa em material do arquivo pessoal de Celso Furtado, ainda inédito, revela, todavia, a maneira insólita com que este se referiu a Prebisch quando de sua mudança para a Inglaterra – postura que evitara demonstrar em público à época, apenas a ele se referindo, e de forma polida, em suas memórias (FURTADO, 1985).

Em carta redigida a Regino Boti, economista de quem mais se aproximara quando de sua passagem por Santiago, Furtado demonstra certa resignação quanto às atividades por ele desempenhadas no órgão da ONU. Ao comentar a celeuma gerada por seu trabalho, não se furta de certa ironia para se referir a Raúl Prebisch: “Estou por aqui lendo algo tranquilamente e descansando um pouco o espírito. Meu último ano de CEPAL não foi nada fácil. Enfrentei crescentes dificuldades para entender-me com o maestro. Esse trabalho tão inocente sobre o México foi arrancado a fórceps depois de dias e dias de extenuantes discussões.” (FURTADO, s.d.). A relação entre ambos jamais seria a mesma.

Nossa hipótese principal é que tal divergência expressa duas visões que passavam a dividir os economistas latino-americanos naquele momento. Para utilizar a expressão consagrada por Versavsky (1971, 1982), Prebisch e Furtado dissentiam em relação à condução da política econômica e sobre “estilos de desenvolvimento”. Para Rodríguez (2009), tal terminologia, introduzida por aquele autor, diz respeito às diferentes formas de mudança das estruturas vigentes do produto e da demanda, junto com as demais variáveis a elas associadas. Assim, Furtado apontava que a industrialização por substituição de importações (doravante, ISI) deveria focar-se no mercado interno com o aprofundamento da redistribuição de renda; já para Prebisch, tornavam-se claros os aspectos negativos do relativo “fechamento” do modelo substitutivo de importações, motivo que o fez defender maior abertura à competição externa.

Baseando-se nas obras dos referidos autores – com destaque para os relatórios que produziram para subsidiar a política econômica na Argentina (Prebisch) e no México (Furtado) na segunda metade dos anos 1950 –, este trabalho tem por objetivo contribuir para o melhor entendimento do pensamento de dois dos mais importantes economistas latino-americanos. Para tanto, dividiu-se o artigo em três partes, além desta breve introdução. Na seção dois, discorre-se acerca da posição e das propostas de Prebisch quando de sua participação no governo argentino após a queda de Juan Domingo Perón. A seguir, abordam-se as objeções de Furtado ao plano supracitado e analisa-se, à luz de tais discordâncias, o estudo por ele coordenado sobre a economia mexicana. Por fim, tecem-se as considerações finais.

1. **Raúl Prebisch: da crítica ao peronismo ao plano ortodoxo de estabilização**

Raúl Prebisch tornou-se internacionalmente conhecido por sua teoria sobre a deterioração dos termos de troca dos produtos primários com relação aos industriais, apresentada no Congresso de Havana em 1949 (*El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*). Embora sua obra represente uma crítica à teoria das vantagens comparativas e uma defesa da industrialização por substituição de importações, na política interna argentina Prebisch alinhava-se aos setores avessos ao intervencionismo estatal de Perón. Este, logo ao assumir a Presidência da República, em 1946, interveio no Banco Central por discordar da autonomia que lhe fora dada ao ser criado – sob a influência de Prebisch, seu primeiro dirigente – em 1935[[1]](#footnote-1). Além disso, Perón posicionou-se contrariamente à nomeação de Prebisch para a Secretaria-Executiva da CEPAL, alegando que, ao assumir o posto com apoio do governo norte-americano, o economista ratificava seu histórico pouco abonador de defensor do imperialismo.

Após a queda de Perón, em 1955, Prebisch foi convidado a assumir um “superministério” em Buenos Aires, preferindo, porém, permanecer na direção da CEPAL ao mesmo tempo em que assessoraria o governo provisório. Na condição de conselheiro econômico de Eduardo Lonardi – líder da junta militar que depusera Perón –, organizou um controverso estudo sobre a realidade econômica argentina, o qual contribuiu para reforçar a rusga com Celso Furtado.

O posicionamento político de Prebisch já havia desapontado o economista brasileiro. Ao aceitar, ainda que não oficialmente, cargo em governo que não contava com a legitimidade das urnas, Prebisch não honrou o compromisso acertado meses antes com sua equipe em Santiago[[2]](#footnote-2). Quando seu nome passou a circular na imprensa como provável membro de um gabinete formado a partir um golpe anti-Perón, Prebisch lhes assegurou que “não participaria de um governo que não fosse constitucional”, mas decidiu colaborar com os militares ao mesmo tempo em que mantinha o estatuto de funcionário internacional (FURTADO, 1985, p. 181).

A base de sustentação social sobre a qual repousava a “revolução libertadora” – epíteto pelo qual ficou conhecido o golpe militar que encerrou a primeira passagem de Perón pela Casa Rosada – já anunciava o futuro distanciamento não apenas entre os dois personagens, mas também entre o outrora técnico da CEPAL e o agora assessor palaciano. Furtado (1985, p. 182) apontava que sua nova postura, de relacionar um suposto excesso de demanda da classe trabalhadora ao âmago do problema inflacionário, “dava a entender que as conquistas sociais eram a causa dos males que acabrunhavam o país, que o combate à inflação passava pela restauração do antigo padrão de distribuição de renda.”

A volatilidade na forma e no conteúdo do discurso de Prebisch não se fazia despercebida. Bianchi (2002) analisa a mudança de sua fala e de seus textos de acordo com o meio utilizado e, principalmente, com o público-alvo. Quando se remetia a uma audiência simpática às ideias originais da CEPAL, Prebisch permitia-se uma retórica mais heterodoxa, condizente com a visão terceiro-mundista do organismo. Eis o caso da apresentação do *Manifesto latino-americano*, em Havana (1949). Ao se dirigir a interlocutores alheios ao universo cepalino – como acadêmicos estrangeiros ou técnicos de organizações dos países desenvolvidos –, o economista adotava linguajar mais formal e comedido em suas críticas à teoria neoclássica. São os casos dos documentos *Estúdio Económico de America Latina* (1949) e do plano realizada por recomendação do governo argentino, em 1955.

A discordância em relação às sugestões de Prebisch ao governo argentino foi, portanto, o elemento desencadeador do embate em que se envolveu com Celso Furtado. O trabalho abarcava os diversos problemas econômicos por que passava o país, tendo recaído sobre as sugestões de combate à inflação o principal desapontamento de Furtado em relação ao plano. Conquanto concordasse com a severidade da crise argentina, a qual ele próprio qualificara como “calamitosa” (1985, p. 181), o economista brasileiro enxergou nas propostas arroladas um viés demasiadamente contracionista.

A hesitação de Furtado acerca da real contribuição do citado componente “custo salarial” para reforçar a pressão inflacionária argentina era proporcional à reprovação da postura contemporizadora adotada por Prebisch. Ao sugerir ironicamente que o líder da CEPAL deveria estar “demasiado envolvido por seu antigo grupo de amigos na Argentina”, Furtado subestimou capacidade de ele opor-se à influente elite agrária[[3]](#footnote-3). Ao afirmar que a posição de Prebisch estava “alinhada à ortodoxia local, dando excessiva ênfase ao problema da estabilidade, como se esta pudesse ser isolada para tratamento especial”, Furtado demarcava sua discordância quanto ao plano elaborado a pedido do presidente-general (FURTADO, 1985, p. 182).

Com a intenção de desconstruir a política econômica anterior, é possível que Prebisch tenha oferecido ênfase imoderada à disciplina fiscal como forma de se opor ao intervencionismo de Perón. Ao associar a escalada dos preços à “permissividade” do governo deposto, Prebisch aproximava-se de um receituário ortodoxo pouco afeito a quem, nas palavras do próprio Furtado (FURTADO, 1985, p. 183), rejeitara, desde o início da CEPAL, “a visão simplista que dá o monetarismo aos fenômenos econômicos, enfatizando a ‘vulnerabilidade externa’ das economias primário-exportadoras”.

Juntamente com Juan Noyola – economista que gozava não apenas de sua admiração intelectual, mas também de sua amizade pessoal –, Furtado diagnosticara a inflação latino-americana como um sistema decorrente de atraso institucional e político. De modo que as especificidades de cada país exigiriam soluções mais complexas do que uma simples estabilização monetária prescrita pelos que a enquadravam como fenômeno estritamente monetário. Se assim não fosse, desconfiava que “com quatro soldados em frente à Casa da Moeda resolver-se-ia o problema da inflação.” (FURTADO, 1985, p. 181).

Anos mais tarde, quando Prebisch já havia se afastado do apaixonado cotidiano político portenho, Furtado reconheceu o amadurecimento teórico do colega argentino, cujas proposições de combate à inflação, em seu entender, não mais se resumiam à dicotomia necessariamente excludente entre estabilização e desenvolvimento[[4]](#footnote-4). Para ele, Prebisch “já não se inclinava a pagar esse elevado preço e passou a preconizar modificações estruturais, mediante a substituição de importações.” Ainda assim, ao se referir ao caso argentino, a hostilidade política de que fora vítima o fazia insistir na “diferença entre a inflação de causas estruturais e aquela devido à permissividade do governo peronista.” (FURTADO, 1985, p. 184).

Conforme salientado, o controvertido plano, apresentado de forma escalonada, já não requeria comedimento de seu mentor para atenuar o real intento de suas recomendações. Por oportunidade de uma visita a Montevidéu, em novembro de 1955, Prebisch não se utilizou de eufemismos para qualificar os objetivos por ele traçados nos documentos[[5]](#footnote-5): “**só a** **austeridade e o sacrifício** podem salvar a Argentina.” (*apud* DOSMAN, 2011, p. 351, grifo nosso).

O primeiro relatório era, de fato, o mais restritivo. Para amainar o impacto de propostas tão descasadas em relação ao que propusera quando à testa da CEPAL, o autor afirmava que o plano continha apenas “simples fatos da vida; qualquer governo teria que implementar um programa de austeridade.” Um empréstimo para ajudar a economia era “bem diferente de vender a Argentina ao imperialismo”, de modo que entrar para o FMI era essencial, pois, “queiramos ou não, precisamos ter crédito externo.” Ao clamar por moderação, apontava para uma suposta inexorabilidade das medidas, uma vez que “todos deveriam colaborar para superar nossas dificuldades, suportando os ônus inevitáveis.” (*apud* DOSMAN, 2011, p. 353). Nas palavras de Gilbert *et al.* (2000, p. 3), “los modos de estabilización aconsejados fueron los más ortodoxos posibles.”

O segundo documento, entregue ao presidente Aramburu no início de janeiro de 1956, apresentava um tom ligeiramente mais ameno que o primeiro. O conteúdo do texto, entretanto, contrariava o que Furtado proporia no ano seguinte em seu estudo sobre a economia mexicana.

Em primeiro lugar, torna-se patente a tentativa de desconstrução da economia peronista quando se observa o tom político que permeou a redação de um relatório que se pretendia técnico. Ao analisar a conjuntura econômica argentina quando do triunfo da “revolução libertadora”, Prebisch não se furtou de responsabilizar diretamente o ex-presidente pelas mazelas da economia do país.

A política de ajuste requerida pelas vicissitudes hodiernas exigiria da sociedade argentina – governo, empresários e trabalhadores – a ousadia de que carecia Perón: “É necessário ter coragem que não se teve anteriormente. Tiveram-na os homens de armas a levantar suas espadas para destruir a ditadura. Teremos agora que demonstrar também os homens civis, para restabelecer a economia do país e tirá-la do caos e da prostração a que foi conduzido essa ditadura.” (ARGENTINA, 1956, p. 21).

A condenação à administração peronista não se restringia a aspectos políticos, estendendo-se, também, ao mérito das medidas econômicas adotadas no decênio anterior, responsáveis, em sua visão, pela crise inflacionária daquele momento: “A estabilização é uma tarefa sensível. O governo anterior quis fazê-la, mas teria que fracassar ao seguir um caminho completamente diferente do que preconizamos.” (ARGENTINA, 1956, p. 21).

Buscando justificar a inevitável recessão decorrente da política ortodoxa proposta ao presidente recém empossado, Prebisch procurou delegar à irresponsabilidade fiscal do governo Perón a agudeza das restrições impostas pela nova política econômica: “O país foi abusado perigosamente da sua vitalidade e está sofrendo agora suas consequências. É indispensável que se reconheça francamente e admita a necessidade inadiável de severos remédios. [...] A este governo foi tocada a ingrata e dura tarefa de dizer a verdade sem reticências e aplicar esses remédios.” (ARGENTINA, 1956, p. 38).

Creditava-se, assim, a impopularidade das medidas ao “dever patriótico” que recaía sobre o novo gabinete. Caso o governo militar se eximisse da ação que se lhe incumbira, o inescapável caos econômico cobraria sacrifícios ainda mais onerosos no futuro: “Este momento é de conjurar o mal. Se não se faz agora, poderá depois ser demasiado tarde.” (ARGENTINA, 1956, p. 29).

Um segundo aspecto de divergência em relação às proposições de Furtado refere-se à estratégia de inserção externa das economias latino-americanas. Conquanto o estrangulamento do balanço de pagamentos se apresentasse como uma restrição comum à maioria delas, as propostas para sua reversão não se resumiam somente ao ajuste ortodoxo preconizado pelo FMI, por exemplo. Ao enfatizar a desvalorização cambial como meio de incentivar o setor exportador, Prebisch não apenas relativizava a centralidade do mercado interno para o êxito do PSI – e, por consequência, do equacionamento externo –, como também ajudava a ratificar a desconfiança que pairava sobre ele acerca de suas ligações com as “oligarquias tradicionais” argentinas: “O sério desequilíbrio do balanço de pagamentos, que limita a importação de matérias-primas e de bens de capital, é consequência de fatores imediatos e de lenta evolução. Entre os primeiros, se destacam o desalento na produção agropecuária e a consequente queda nas exportações.” (ARGENTINA, 1956, p. 47).

As propostas de Prebisch de auxílio ao setor agroexportador extrapolavam a mera manipulação cambial. Não se lhe escapou, entretanto, a ciência do benefício de que gozaria tal grupo em detrimento do aumento geral dos preços que recairia sobre o restante da sociedade: “O ajuste cambial e o conseguinte estímulo a produção agropecuária tem um custo inevitável: a elevação dos preços dos artigos importados e sua incidência sobre o custo de vida.” (ARGENTINA, 1956, p. 36). No entanto, Prebisch infere não haver uma dicotomia no longo prazo entre promoção das exportações e industrialização: “com maiores exportações, teremos mais divisas para adquirir matérias primas, aliviando progressivamente a escassez que agora oprime a indústria, e também haverá divisas para trazer bens de capital.” (ARGENTINA, 1956, p. 36).

O terceiro ponto de descordo em relação ao relatório de Furtado apresentava um caráter mais geral: o claro viés “liberal” que emoldurava seu plano. Neste sentido, Prebisch ressaltou a urgência de um ajuste fiscal e arrolou uma série de medidas para reforçar a primazia do livre-mercado como motor do crescimento, estratégia que não se coadunava totalmente com a visão de Furtado sobre desenvolvimento.

Prebisch aceitava a intervenção direta do Estado na atividade econômica quando esta não se mantivesse por “nenhum interesse coletivo”. Rechaçava sua interferência, porém, nas situações em que o ente público “travasse desnecessariamente a liberdade do empresário privado em prejuízo da fluidez e eficácia do sistema econômico.” (ARGENTINA, 1956, p. 52). Assim sendo, preconizou medidas de cunho liberalizantes, tais como: (1) privatização de diversos setores; (2) liberalização de preços; (3) eliminação gradual do controle cambial; e (4) promoção do livre jogo da oferta e demanda.

Reforçava sua guinada ortodoxa, por fim, a sugestão de autonomia política e operacional a ser concedida à autoridade monetária. Atestava ser conveniente que o “Banco Central seguisse nas mãos do Estado”, o que não significaria, contudo, a sua “oficialização” (ARGENTINA, 1956, p. 54). Em mais uma crítica aos “desmandos” do governo Perón, Prebisch depunha contra a instituição por ele mesmo criada, em 1934, ao separar a “direção superior e supervisão do sistema bancário privado do regime de perversão burocrática a que se foi submetido.” Assim, no que concernia ao sistema financeiro, julgava ser fundamental: (1) conferir autonomia técnica e administrativa ao Banco Central; (2) devolver ao sistema bancário privado suas responsabilidades intrínsecas de atuação; (3) sanear diversos bancos oficiais; e (4) transformar o Banco Industrial em um banco autônomo de Desenvolvimento Econômico (ARGENTINA, 1956, p. 54).

Em suma, pode-se afirmar que embora propusesse no plano um aumento salarial de 10%, o foco do compêndio recaía sobre propostas indiscutivelmente liberais: corte de pessoal, privatização de empresas estatais ineficientes, redução dos gastos e do déficit público, retirada de controles de preços, desvalorização e liberação da taxa de câmbio, reforma tributária para aumentar a receita e evitar a evasão, fomento da produção agrícola e das exportações, atração de capital estrangeiro (exceto no setor petrolífero) e ingresso no FMI (FAUSTO; DEVOTO, 2011).

Tal conjunto de medidas acabou por desgostar tanto a “oligarquia tradicional” como os setores ligados ao peronismo[[6]](#footnote-6). Em tom praticamente uníssono, criou-se um coro nacional de oposição exigindo sua demissão, resultando no rebaixamento de seu cargo na hierarquia do governo – uma vez que não mais responderia diretamente ao presidente da República – menos de um mês após a publicação do relatório.

O viés ortodoxo da estratégia procurava fazer com que a Argentina se afastasse da versão peronista de capitalismo interventor, a qual, na visão de Prebisch, atuara contra a formação de capital e indústrias competitivas, resultando em um Estado intumescido, um setor privado ineficiente e inflação aguda. O que teria levado um intelectual de postura predominantemente crítica a chancelar um programa tão conservador? O caráter histórico de sua divergência quanto ao rumo da Argentina dado por Perón torna-se uma hipótese plausível para explicar a guinada de Prebisch[[7]](#footnote-7).

“Perplexo e desapontado”, Furtado delegou à malograda experiência em Buenos Aires a aura desagregadora que havia se instalado em Santiago quando para lá Prebisch retornou (DOSMAN, 2011, p. 360). Para o brasileiro, o seu insucesso como executor de política pública extrapolava o mérito pessoal, pois reforçara a posição do grupo que lutava para modificar a orientação do órgão. De acordo com Furtado (1985, p. 182), a querela “monetaristas *versus* estruturalistas” [na CEPAL] nasceu nesse clima, tendo sido o próprio Prebisch, cuja liderança institucional se enfraquecera, a única figura duplamente prejudicada.

1. **Distribuição de renda e a internalização do centro dinâmico da economia mexicana: o relatório de Celso Furtado**

A controvérsia entre os personagens não se restringiu à participação de Prebisch no governo militar que depôs Perón e, tampouco, ao debate econômico referente à inflação. A dissonância acerca do “estilo de desenvolvimento” revelava um desacordo teórico mais amplo se comparado à questão inflacionária. A importância dada por Prebisch à inserção externa das economias dependentes, ainda que condizente com a estratégia subjacente à ISI, destoava da primazia conferida por Furtado ao mercado interno e à distribuição de renda.

Na abertura da Conferência de Comércio da CEPAL, no início de 1956, Prebisch afirmara, em um discurso para 120 delegados latino-americanos, europeus e asiáticos, bem como de representantes do GATT e do FMI, que a autarquização dos mercados dos países em desenvolvimento seria um “erro de dimensões incalculáveis”. Para concluir o longo raciocínio em favor da venda de bens ao estrangeiro, vaticinou: “a América Latina tem que exportar cada vez mais.” (*apud* DOSMAN, 2011, p. 375).

Tal divergência tornou-se patente quando da realização *in loco* de um estudo acerca da economia mexicana coordenado por Furtado. Ao lado de mais três economistas – sendo dois mexicanos, Noyola e Oscar Soberón, além do chileno Osvaldo Sunkel, que havia retornado de Londres após completar seus estudos de pós-graduação –, Furtado dedicou o ano de 1956 à elaboração de tal relatório, cujo principal objetivo era diagnosticar as causas da tendência ao desequilíbrio externo mexicano e propor medidas para enfrentá-lo.

Considerado um dos principais casos de industrialização via substituição de importações da América Latina, a economia mexicana crescia a taxas elevadas desde a década de 1930, apresentando, porém, persistente tendência de concentração de renda. Foi a partir da elaboração do estudo, em 1956, que se tornou clara para Furtado não apenas a viabilidade, como a necessidade de se focar o processo no mercado interno via, principalmente, distribuição de renda.

Para Celso Furtado, os fatores estruturais responsáveis pela vulnerabilidade externa das economias subdesenvolvidas em processo de industrialização poderiam ser facilmente detectados. Além da exigência de se manter reservas internacionais para fazer frente à política de estabilidade do peso mexicano frente ao dólar, a consequente (e recorrente) desvalorização cambial necessária para estimular as exportações pressionava no sentido de concentrar renda (FURTADO, 1985, p. 189).

Não obstante abarcasse a conjuntura da economia mexicana de forma holística, o escopo central do relatório recaía, conforme destacado, sobre os motivos de sua vulnerabilidade externa. Analisaram-se os principais setores diretamente relacionados ao estrangeiro – com destaque para o agronegócio, o turismo e indústria extrativa – no decênio compreendido entre os anos de 1945 e 1955. De forma específica, o trabalho procurou sublinhar as dificuldades decorrentes das políticas de promoção dos produtos mexicanos no comércio internacional, notadamente, a desvalorização cambial.

Em diversas passagens do estudo, Furtado não apenas reconheceu como exaltou os benefícios, ainda que limitados e pontuais, da depreciação cambial para o setor exportador e, por consequência, para reforçar a capacidade de importação. Muito embora não condenasse o expediente, colocou ressalvas importantes a sua utilização, contudo. Sua principal advertência apontava a decorrente tendência de concentração de renda, fato que depunha contra o próprio sentido do processo de substituição de importações, já que este se assentava no mercado interno. Ao fim e ao cabo, o documento celebrava uma estratégia de desenvolvimento sensivelmente diferente daquela apregoada concomitantemente por Prebisch na Argentina.

Ao questionar diretamente as propostas de Prebisch, o relatório interpelava o impacto da desvalorização cambial sobre os termos de troca, concluindo que não seria a depreciação o verdadeiro motivo da reversão da tendência declinante: “As desvalorizações não parecem influir direta e indiretamente sobre as quedas na relação de intercâmbio, e é fácil compreender a causa. [...] No longo prazo, a tendência declinante só pode ser atribuída às mudanças de composição das exportações.” (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE-CEPAL, 1957, p. 21).

Ao analisar os elementos que compõem o consumo privado, decomposto por estrato de renda, o documento corroborava a relação direta entre desvalorização e concentração de renda: “os dados indicam que houve duas etapas em que se intensificou a redistribuição de renda [em favor das classes mais elevadas], e ambas coincidem com as das desvalorizações.” (CEPAL, 1957, p. 38).

Na seção em que abordou o desempenho do setor agrícola, o trabalho apontava para a limitação de seu crescimento se descasado do aumento da demanda interna via distribuição de renda:

O desenvolvimento agrícola nos anos futuros dependerá muito mais diretamente do mercado interno. Ao contrário do ocorrido no último decênio, quando a distribuição de renda provocada pelas desvalorizações favoreceu a um importante setor agrícola – a exportação e a substituição de importações – o mais provável é que para continuar crescendo nos próximos anos a agricultura necessite de uma demanda interna em firme expansão. Essa expansão só será possível se a demanda dos grupos de consumidores de baixa renda lograsse um ritmo de crescimento mais intenso que o observado no último decênio (CEPAL, 1957, p. 59).

Não obstante versasse sobre o caso mexicano, o trabalho generalizava afirmações cabíveis às economias latino-americanas. “Se os desequilíbrios externos que se enfrentam [...] são de origem estrutural”, a estratégia dos governos não deveriam recair, pura simplesmente, na adoção de uma taxa de câmbio depreciada. O documento assinalava, repetidas vezes, os limites das desvalorizações, as quais “não modificam fundamentalmente a tendência de as importações crescerem mais rapidamente que a renda.” (CEPAL, 1957, p. 99).

O setor externo da economia mexicana era, de fato, bastante dinâmico graças à interdependência que mantinha com os Estados Unidos. A decorrente propensão a concentrar renda nas classes mais altas, contudo, deveria reclamar, para Furtado, a adoção de políticas regulatórias não previstas originalmente por Prebisch. Tratava-se, de fato, de um relatório inovador que desbravava um terreno dentro do arcabouço teórico da CEPAL. Foi a partir desse momento que Furtado passou a questionar o hermetismo da teoria cepalina: conquanto estabelecida na região, a estratégia de substituição de importações seria uma resposta final e acabada? Os países que a adotaram lograram desenvolver suas economias de forma completa? As conclusões a que chegara sua equipe demandavam uma nova reflexão para orientar as políticas de desenvolvimento – as quais, a partir de então, deveriam incorporar a preocupação com a redistribuição de renda.

Além das divergências quanto aos benefícios distributivos da desvalorização cambial, o relatório despertava em Prebisch o receio de que tais objetivos de distribuição da renda requeressem medidas de caráter ainda mais intervencionista, políticas das quais Prebisch havia se afastado (por convicção ou necessidade) de modo inequívoco quando de sua experiência em Buenos Aires. A publicação parcial do estudo só foi autorizada após uma revisão que atenuou o entendimento geral do texto: “essa visão foi edulcorada [...] e ainda assim encontramos grandes resistências da parte de Prebisch, que temia se pudesse dele deduzir um apelo por maior intervencionismo.” (FURTADO, 1985, p. 189). O histórico da equipe de Furtado em Santiago atuava no sentido de corroborar o receio do secretário-executivo. Três dos quatro membros do grupo responsável pelo trabalho (Furtado, Noyola e Boti) pertenciam à chamada “divisão vermelha”, alcunha de mérito questionável com a qual se referiam ao Departamento de Desenvolvimento da CEPAL, chefiado por Furtado (DOSMAN, 2011, p. 305).

Em relação ao intervencionismo propriamente dito, um primeiro ponto que suscitou divergências entre Prebisch e Furtado foi a relevância que o relatório dava ao dispêndio público, tanto aos gastos correntes, quanto, e principalmente, aos investimentos. Diversos trechos do documento atentam para a centralidade do componente estatal da demanda agregada, sendo a estabilidade e o efeito estimulante inerentes à inversão pública as vantagens mais relevantes e recorrentemente citadas.

A elevada elasticidade dos investimentos privados em relação a expectativas negativas de retorno, em especial, fazia de sua combinação com os investimentos públicos condição necessária para a estabilidade da formação bruta de capital[[8]](#footnote-8). De acordo com o relatório, essa complementaridade tornou-se fundamental em inúmeras situações por que passou a economia mexicana no período 1945-1955: “o elemento compensatório parecia ser o investimento público, cujas variações nas tendências não são muito marcadas e em geral tendem a corrigir as flutuações do investimento privado.” (CEPAL, 1957, p. 28).

Uma das mais relevantes justificativas para o investimento público – a de fomentar setores nem sempre financiados pelo capital privado, como a formação de capital humano, por exemplo – também justificava a primazia conferida pelo relatório à atual fiscal do Estado: “os gastos públicos são o veículo dos investimentos destinados a aprimorar a força de trabalho, necessárias em uma etapa de deslocamento da mão de obra do campo para as atividades urbanas.” (CEPAL, 1957, p. 33).

Outro elemento por vezes repreendido pelo receituário ortodoxo e que se fez amplamente presente no trabalho foi a necessidade do financiamento público a atividades produtivas específicas. A atuação de agências oficiais de fomento mostrou-se, de acordo com o diagnóstico da equipe de Furtado, crucial para promover o setor exportador e, por consequência, a capacidade de importar: “o trabalho dos bancos oficiais especializados [...] logrou transferir ao setor agrícola uma quantidade crescente de recursos. Isso, além de permitir o financiamento ordinário em condições menos onerosas, facilitou a importação de maquinários agrícolas, gado melhorado etc.” (CEPAL, 1957, p. 55).

Ademais, a ação estatal nas atividades de financiamento atuou no sentido de reforçar a própria estratégia subjacente ao PSI: “as indústrias promovidas e financiadas com recursos oficiais estiveram destinadas em parte ao fomento agrícola, como o caso dos fertilizantes sintéticos [...], em parte [à importação] de determinadas máquinas.” (CEPAL, 1957, p. 55).

Conforme se buscou demonstrar, pode-se afirmar que, de modo geral, as principais conclusões levantadas no estudo coordenado por Furtado contrariavam aspectos relevantes do documento elaborado por Prebisch na Argentina em 1955. Sua defesa de uma inserção mais aprofundada das economias periféricas no mercado internacional, por exemplo, não encontrou eco no trabalho sobre a economia mexicana.

Além disso, um segundo motivo, de cunho mais político do que técnico, também atuou contra a publicação do estudo. O governo mexicano, contrariado com o tom nem sempre condescendente e com o diagnóstico que se opunha à plataforma política do partido que havia muito se encontrava no poder, rechaçou o conteúdo do documento alegando se tratar de uma indevida intromissão externa. Mesmo pressionado pelo governo de seu próprio país, Victor Urquidi – economista de tradição ortodoxa e responsável pelo escritório mexicano da CEPAL – chancelou a publicação parcial do relatório. De modo que as raras versões existentes do trabalho, em uma das quais se baseou a realização deste artigo, vieram a público de forma alterada a fim de não exacerbar ainda mais os ânimos das duas principais lideranças da entidade: “tivemos de redigir várias vezes a mesma coisa, para polir as arestas. O texto final foi mimeografado para apresentação na conferência de La Paz, em maio de 1957, mas jamais publicado em forma definitiva, constituindo uma raridade para colecionadores de obras da CEPAL.” (FURTADO, 1985, p. 190).

O episódio, conforme assinalado anteriormente, levou à demissão do economista brasileiro da organização em agosto de 1957. Depois de uma curta estadia no Rio de Janeiro – quando proferiu uma série de dez conferências sobre a economia brasileira na sede do BNDE –, Furtado mudou-se para Cambridge, de onde retornaria ao Brasil em agosto do ano subsequente para assumir a direção do mesmo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.

1. **Considerações finais**

O debate analisado neste trabalho reflete, em primeiro plano, a divergência teórica e sobre condução de política econômica entre dois dos principais economistas da CEPAL nos anos 1950. As dissonâncias elencadas demonstram um claro desacordo acerca das estratégias de desenvolvimento que Raúl Prebisch e Celso Furtado elaboraram para dois importantes países da América Latina no período pós-II Guerra. Como pano de fundo, sugere as origens de uma incipiente e paulatina fragmentação no seio da CEPAL (PEDRÃO, 2011).

O distanciamento entre ambos deve-se a dois fatores principais. Em primeiro lugar, ao integrar a equipe econômica de um governo militar que não contava com a legitimidade das urnas, Prebisch desapontou o grupo que ele havia montado ao assumir a Secretaria-Executiva da CEPAL, em 1949. No contexto da Guerra Fria, havia resistência por parte de sua equipe em apoiar um regime discricionário fortemente relacionado aos interesses dos Estados Unidos.

Ao antagonismo político somaram-se divergências técnicas, exacerbadas quando da publicação dos relatórios que ambos coordenaram, em momentos quase concomitantes, para subsidiar as políticas econômicas dos governos argentino e mexicano. A ênfase excessiva dada por Prebisch à estabilização monetária como pré-requisito para o crescimento sustentado após a década peronista (1946-1955) surpreendeu Furtado. Além disso, ao priorizar a inserção comercial da Argentina na economia internacional, Prebisch focou suas recomendações no setor exportador, relegando a segundo plano o desenvolvimento do mercado interno e, mormente, da distribuição de renda.

A discordância fez-se ainda mais evidente quando da conclusão do relatório coordenado por Furtado sobre a economia mexicana. Ao conferir destaque para a substituição de importações liderada pelo mercado interno, o documento realçava o papel da distribuição da renda, aspecto que, no entender de Furtado, se chocava com o fomento das exportações via desvalorização cambial.

A clara divergência dos prognósticos levou Prebisch a rejeitar a publicação do estudo a que Furtado e sua equipe haviam se dedicado durante todo o ano de 1956. Rechaçado também pelo governo mexicano, país-membro da CEPAL, Prebisch permitiu que o relatório viesse a público somente após ser reescrito diversas vezes, de modo a atenuar as dissonâncias com o governo local e com o que ele próprio propusera em Buenos Aires.

O desfecho do imbróglio, conforme relatado, deu-se com a demissão de Furtado da CEPAL em meados de 1957. De Santiago, partiu para uma temporada de aproximadamente um ano em Cambridge, onde estudou na companhia de economistas heterodoxos, como Nicholas Kaldor e Joan Robinson, os quais influenciaram sobremaneira seu desenvolvimento intelectual. Prebisch permaneceu à testa do organismo até 1963, quando se mudou para Genebra para comandar outro órgão ligado ao sistema da ONU, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).

1. **Referências**

BIANCHI, Ana Maria A. F. For different audiences, different arguments: economic rhetoric at the beginning of the Latin American School. Journal of the History of Economic Thought, v. 24, n. 3, p. 291-305, 2002.

BIELSCHOWSKY, Ricardo A. Formação Econômica do Brasil: uma obra-prima do estruturalismo cepalino. Revista de Economia Política, v. 9, n. 4, out./dez. 1989.

\_\_\_\_\_\_\_\_. Prebisch e Furtado. Prefácio. In: GURRIERI, Adolfo. Raúl Prebisch – O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2011.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE-CEPAL. El desequilibrio externo en el desarollo latinoamericano. El caso de Mexico. Santiago: Naciones Unidas, 1957.

COUTO, Joaquim M. O pensamento desenvolvimentista de Raúl Prebisch. Economia e Sociedade, Campinas, v. 16, n. 1 (29), p. 45-64, abr. 2007.

DOSMAN, Edgar J. Raúl Prebisch (1901-1986). A construção da América Latina e do Terceiro Mundo. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2011.

FAUSTO, Boris; DEVOTO, Fernando J. Brasil e Argentina. Um ensaio de história comparada (1850-2002). São Paulo: Editora 34, 2011.

FLECHSIG, Steffen. Em memória de Raúl Prebisch (1901-1986). Revista de Economia Política, São Paulo, v. 11, n. 41, jan./mar. 1991.

FURTADO, Celso M. A Fantasia Organizada. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FURTADO, Celso M. [Carta] s.d., Cambridge [para] BOTI, Regino. Santiago de Chile. Descreve sua chegada à Inglaterra. Acervo pessoal do Centro Internacional Celso Furtado.

GILBERT, Jorge; ROUGIER, Marcelo; TENEWICKI, Marta. Debates en torno a la propuesta económica de Raúl Prebisch (1955-56). XVII Jornadas de Historia Económica, Asociación Argentina de Historia Económica. Buenos Aires, 2000.

GURRIERI, Adolfo. La obra de Prebisch en la Cepal. México: Fondo de Cultura Econômica, 1982.

PEDRÃO, Fernando C. Evocação de Raúl Prebisch – latino-americano e homem do mundo. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011.

PREBISCH, Raúl F. Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo. El Trimestre

Económico, México, v. 50, n. 198, 1982.

PRESIDÊNCIA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. Moneda sana o inflación incontenible. Plan de restabelecimiento económico. Buenos Aires: Secretaria de Prensa de la Presidencia de la Nación, 1956.

RODRÍGUEZ, Octavio. O estruturalismo latino-americano. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SALEM, Daniel F. S. El pensamiento de Raúl Prebisch. una visión alternativa. Estudios Demográficos y Urbanos, México, v. 23, n. 3, set./dez. 2008.

VERSAVSKY, Oscar. Proyectos Nacionales, Planteos y Estudios de Viabilidad”. Buenos Aires: Ediciones Periferia S.R.L., 1971.

\_\_\_\_\_\_\_\_. Obras Escogidas. Buenos Aires: CEAL, 1982.

1. Raúl Prebisch tentara demover o presidente de sua medida extrema. Mas a investida mostrou-se ineficaz, uma vez que Perón negou-se a recebê-lo em seu gabinete. Ao estigmatizá-lo como um “liberal”, afirmava que jamais teria assumido a direção da CEPAL sem o apoio do governo norte-americano (DOSMAN, 2011). [↑](#footnote-ref-1)
2. A visita que Prebisch fizera à Venezuela do ditador Perez Jimenez já havia incomodado a equipe da CEPAL. Procurando aparar as arestas com um país membro da organização, Prebisch foi a Caracas e elogiou as realizações do governante, inclusive o seu compromisso com a liberdade de imprensa (DOSMAN, 2011, p. 360). [↑](#footnote-ref-2)
3. Raúl Prebisch jamais pôde se livrar desse estigma ao longo de sua vida, principalmente em sua terra natal, onde a ligação com grupos de orientação liberal (da “oligarquia agrária” aos setores urbano-industriais), atuou para reforçar tal crítica. De acordo com Gilbert *et al.* (2000, p. 2), o “Plano Prebisch” surgiu como resultado “una sutil interacción entre el indudable talento técnico-analítico de Prebisch y la influencia del grupo liberal-ortodoxo de economistas argentinos que lo rodeaba y que estuvo dominado por un fuerte espíritu de revancha y de oposición ideológica, no sólo a las medidas y a la filosofía económica del peronismo, sino a la industrialización.” [↑](#footnote-ref-3)
4. Essa visão de Prebisch, mais coerente com o estruturalismo cepalino, apareceria posteriormente em seu trabalho *Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Monetária: um Falso Dilema* (1965). Na visão de Furtado, as ideias de Prebisch sobre a matéria continuariam evoluindo. Alguns anos depois, “quando o fantasma de Buenos Aires já não o perseguia, afirmou peremptoriamente que para evitar a inflação faz-se necessária ‘uma política racional e planificada de desenvolvimento econômico e progresso social’, acrescentando que esse é um problema cuja solução depende antes de tudo de vontade política.” (FURTADO, 1985, p. 185). Para uma análise detalhada da evolução do pensamento econômico de Prebisch, ver Prebisch (1983), Gurrieri (1982), Flechsig (1991), Couto (2007), Salem (2008) e Pedrão (2011). [↑](#footnote-ref-4)
5. Ao final, o trabalho englobou três documentos: o chamado “*Plan Prebisch*”, de 24 de outubro de 1955, e mais dois relatórios, *Moneda sana o inflación incontenible* e *Plan de restablecimiento econômico*, de 6 de janeiro de 1956. [↑](#footnote-ref-5)
6. Gilbert *et al.* (2000) analisam algumas das principais críticas esboçadas ao plano no momento de sua publicação. Da “esquerda radical” (José Liceaga) à “direita conservadora” (Walter Beveraggi Allende e Federico Pinedo), passando pelos peronistas (Arturo Jauretche),os autores demonstram como as propostas de Prebisch atraíram a hostilidade de praticamente todos os setores política e economicamente representados na sociedade argentina. [↑](#footnote-ref-6)
7. Nas palavras de Fausto e Devoto (2011, p. 342), “a aversão política que o ministro nutria pelo peronismo o levou a carregar nas tintas e apresentar o um panorama dos dez anos precedentes muito mais sombrio do que foram na realidade.” [↑](#footnote-ref-7)
8. Além disso, relata-se que o próprio incitamento da inversão estatal sobre a privada fez-se imprescindível nos momentos de aumento da capacidade produtiva global da economia mexicana: “em 1950, o investimento público parece ter estimulado enormemente o investimento privado do ano seguinte.” (CEPAL, 1957, p. 29). [↑](#footnote-ref-8)