

1 Introdução

Criada no âmbito das Nações Unidas em 1948, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) é referência obrigatória para qualquer pessoa que queira compreender a história econômica do continente latino-americano nos últimos cinquenta anos. Como toda organização que se destaca a CEPAL gerou polêmica, sobretudo em seu período inicial, nos anos 1950. A CEPAL surgiu contrariando a idéia generalizada de que os países periféricos não teriam condições de ter opiniões próprias sobre seus problemas, nem formular alternativas políticas para os mesmos. Entretanto, desde o início a organização demonstrou que a periferia poderia pensar a si própria a partir de sua realidade, a começar pela discussão sobre os mecanismos do processo de acumulação. Suas teorias e contribuições ao desenvolvimento regional não se restringiram à América Latina, alcançando outras regiões do Terceiro Mundo. Sua produção intelectual situa-se num determinado contexto da formação econômica dos países latino-americanos e o conjunto de seu pensamento se desenvolveu em concomitância com as transformações ocorridas em cada nação¹.

A metodologia de trabalho da CEPAL é fruto da interação de múltiplos elementos, dentre os quais destacam-se três. Em primeiro lugar, a busca de uma visão integral do desenvolvimento, de caráter interdisciplinar. Uma das contribuições mais originais da escola estruturalista foi sua compreensão sistêmica do desenvolvimento desigual do capitalismo, enquanto sistema econômico assimétrico e hierarquizado em escala global. O pensamento cepalino incorpora, em seu programa de pesquisa, elementos oriundos da economia, da história e da sociologia. Em segundo lugar, a CEPAL realiza um jogo dialético entre pensamento e ação, o que explica o porquê de suas idéias se transformarem constantemente em função das mudanças no contexto

¹ Deve-se ressaltar que a CEPAL não ofereceu uma interpretação totalizadora da experiência histórica dos países da região. Em verdade, a fim de formular uma síntese inicial, ignorou ou se sobrepôs às especificidades econômicas de cada país. Inicialmente, por exemplo, a organização não incorporou as peculiaridades do funcionamento das economias da Colômbia, Venezuela e Equador à sua explicação continental, vindo a fazer estudos sobre estas economias a partir dos anos 60 (Pedrão, 1988).

real, demonstrando sua clara interação com os governos da região. Isso mostra que a teoria cepalina foi capaz de gerar ideologias que motivaram a práxis política. Por último, a organização sempre se caracterizou pela busca de uma identidade regional, por uma análise da realidade em função dos interesses regionais e pelo questionamento de qualquer modelo conceitual em função de sua validade para compreender e atuar sobre a realidade da América Latina.

Para entender a contribuição da CEPAL à historiografia das idéias econômicas deve-se ter consciência de que se trata de um corpo teórico específico, concebido para ser aplicado às condições históricas da periferia latino-americana. O poder explicativo deste corpo analítico decorre da interação de um método essencialmente histórico e indutivo com uma elaboração teórica própria, a teoria estruturalista do subdesenvolvimento periférico (Bielschowsky, 2000b). Segundo Furtado, “a teoria do subdesenvolvimento traduz a tomada de consciência das limitações impostas ao mundo periférico pela divisão internacional do trabalho que se estabeleceu com a difusão da civilização industrial” (Furtado, 1999a, p.48). Significou também a compreensão dos diferentes processos de acumulação no centro e na periferia: enquanto nas economias cêntricas a acumulação levou à escassez de mão-de-obra, contribuindo para o surgimento de pressões sociais que conduziram à elevação salarial e maior homogeneização social, na periferia tal processo produziu efeitos radicalmente opostos: contribuiu para o reforço ou substituição das estruturas tradicionais de dominação e engendrou a marginalização social. Na realidade, a acumulação periférica esteve a serviço da internacionalização dos mercados que acompanhou a difusão da civilização industrial (Furtado, 1999a).

Nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial o conceito de “desenvolvimento econômico” adquiriu um status proeminente na agenda internacional, num momento em que o mundo se esforçava para construir uma nova comunidade de nações. Desde sua constituição, as Nações Unidas foram guiadas pela defesa dos princípios do desenvolvimento econômico e social, da paz, e dos direitos humanos, considerados elementos essenciais para a construção da ordem mundial então emergente. A persistência e exacerbação das assimetrias econômicas internacionais fizeram com que os debates sobre desenvolvimento girassem em torno

de duas escolas de pensamento: a primeira via o desenvolvimento ou o subdesenvolvimento como sendo uma consequência exclusiva das condições nacionais; já a segunda, embora reconhecesse o peso de tais condições, denunciava os fatores do sistema internacional responsáveis pela perpetuação das desigualdades existentes. A CEPAL sempre pertenceu a esta segunda corrente, reconhecendo a não-existência de relações equilibradas no mundo real e consciente de que os mecanismos de mercado tendiam a reproduzir, quando não aprofundar, as iniquidades existentes (ECLAC, 2002).

Nesse período pós-1945, o grupo de países em desenvolvimento passou a gozar de respeito por sua autonomia e do direito de expressar suas opiniões nos fóruns internacionais. A adoção do princípio de descolonização e a confrontação bipolar contribuíram para a formação de um ambiente político global que impulsionou a cooperação internacional ao desenvolvimento. Alguns elementos essenciais desse processo foram o surgimento da assistência oficial ao desenvolvimento e a introdução do princípio do tratamento preferencial para os países em desenvolvimento em acordos comerciais. Todas estas mudanças ocorreram graças ao esforço de alguns economistas, políticos e intelectuais visando ampliar o conceito de desenvolvimento econômico. Durante algum tempo as normas econômicas internacionais foram concebidas (mesmo que na prática não mudasse muita coisa) como um mecanismo compensatório de proteção aos Estados mais fracos. Com base nesta noção de “ação afirmativa” internacional, os governos dos países periféricos empenharam-se em introduzir e operacionalizar a dimensão do desenvolvimento nos fóruns multilaterais (ECLAC, 2002).

Todavia, não tardou muito para que as questões envolvendo a cooperação ao desenvolvimento internacional fossem relegadas a um segundo plano. Isso ficou claro desde as origens do Banco Mundial² e da prioridade dada à reconstrução européia

² Criado em 1944, o Banco Mundial (Bird) é uma agência da ONU que tem como objetivo reduzir a pobreza, melhorar o nível de vida, promover o crescimento sustentado e o investimento. Suas atividades se concentram em empréstimos de longo prazo para o financiamento de projetos ou em programas de desenvolvimento e ajuste estrutural. Trata-se de uma instituição surgida dos acordos de Bretton Woods, que também originaram o FMI e deveriam ter criado a OIC (Organização Internacional do Comércio), que não vingou e acabou dando lugar ao GATT, hoje OMC.

através do Plano Marshall³. Em nada resultaram as tentativas dos países latino-americanos em conseguirem a aprovação de um programa de assistência semelhante para a região. A América Latina só adquiriria alguma relevância geopolítica no início dos anos 60, devido ao furacão causado pela Revolução Cubana (1959). Na reunião da OEA⁴, em Punta del Este (1961), o governo Kennedy lançou a Aliança para o Progresso e passou a patrocinar formas mais ativas de cooperação internacional, através do recém-criado Banco Interamericano de Desenvolvimento⁵. Este pacote, elaborado pela tecnocracia norte-americana, aceitava parte da crítica implícita nas análises da CEPAL, mas mudava a ênfase das mesmas. Temas que antes tinham uma coloração ‘avermelhada’, como reforma agrária e reforma fiscal, foram legitimados, ao mesmo tempo em que se desviava a atenção das questões estruturais de base, como os termos de intercâmbio, a disparidade do progresso técnico e outras assimetrias da relação centro-periferia.

Esse momento da história da América Latina foi paralelo ao que estava acontecendo em nível mundial. Os debates em torno da cooperação internacional ao desenvolvimento atingiram seu apogeu entre os anos 1950 e 1970, período em que foi criada a UNCTAD⁶, entrou em operação o sistema geral de preferências (GSP)⁷, a ONU introduziu a estratégia de desenvolvimento internacional e começaram os diálogos sobre a nova ordem econômica global. Entretanto, não se pode esquecer que os debates e atividades destes anos ocorreram dentro de um contexto de acirrada polarização, e o progresso que se alcançou de fato foi extremamente modesto. O

³ O Plano Marshall simplesmente desconsiderava o problema do desenvolvimento dos países latino-americanos. Roberto Simonsen, o maior líder industrial brasileiro nas décadas de 1930 e 1940, e um dos principais ideólogos do desenvolvimentismo, criticou a ausência de um plano internacional que atendesse às nações menos desenvolvidas, além de ter denunciado o caráter unilateral do Plano Marshall, favorável apenas aos europeus (Bielschowsky, 2000a).

⁴ A Organização dos Estados Americanos (OEA) foi criada em 1948, em Bogotá, Colômbia. Dentre seus objetivos destacam-se a assistência mútua em caso de agressão externa, a solução pacífica de controvérsias, e a promoção da paz, da segurança, do entendimento mútuo e da cooperação entre as nações do hemisfério ocidental (Guimarães, 2000).

⁵ O BID é um banco regional de desenvolvimento que foi criado em 1959. Objetiva promover o desenvolvimento econômico e social da América Latina e do Caribe através de financiamento a projetos e a prestação de assistência técnica (Guimarães, 2000).

⁶ A UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) foi criada em 1964 com o objetivo de favorecer o desenvolvimento do comércio internacional, promovendo a aceleração do crescimento nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento (Guimarães, 2000).

⁷ O GSP (*Generalized System of Preferences*) foi estabelecido em 1968 sob os auspícios da UNCTAD (ECLAC, 2002).

GSP, por exemplo, foi estabelecido em bases voluntárias pelos países desenvolvidos e as preferências nunca se tornaram obrigatórias no âmbito do GATT⁸. As concessões poderiam ser anuladas unilateralmente e as decisões comerciais não garantiam nenhum direito de retaliação. Portanto, o acesso preferencial dos países em desenvolvimento aos mercados dos países centrais nunca se traduziu em obrigações contratuais (ECLAC, 2002).

No início da década de 1980, a contra-revolução liberal-conservadora liderada por Reagan e Thatcher inauguraria o início de uma etapa radicalmente diferente, começando pelo fracasso das discussões sobre uma outra ordem econômica mundial. A economia internacional passou a ser reordenada para que pudesse garantir o funcionamento eficiente das forças do livre-mercado; a padronização dos mecanismos de regulação passou a ter prioridade máxima, em detrimento dos princípios do tratamento preferencial; e o papel das instituições de Bretton Woods foi redefinido, através da promoção de reformas estruturais uniformes e da ampliação das condicionalidades. De acordo com essa linha de pensamento, que marca a passagem da defensiva à retomada da ofensiva pelas potências centrais, a correção das assimetrias internacionais apoiar-se-ia exclusivamente no reconhecimento da responsabilidade internacional dos países menos desenvolvidos. Para Sader,

“A lógica é a mesma desenvolvida em relação aos trabalhadores expulsos de seus empregos ou os pobres, excluídos socialmente- são os responsáveis por seus destinos. Absolve-se os que produzem e reproduzem essas situações. Ser rico- ao nível individual ou de país- passa a ser certificado de competência” (Sader, 1997, p.74).

O marco regulador que se constituiu com o surgimento da OMC (1995) vem distribuindo de forma bastante desigual os custos e os benefícios do comércio internacional. As normas que estão sendo aplicadas na arena global são, em sua maioria, oriundas dos países industrializados, cujo exemplo mais significativo são aquelas referentes à proteção da propriedade intelectual. As assimetrias não param por aí: enquanto os regulamentos agrícolas facilitam a utilização de tarifas, quotas e

⁸ General Agreement on Tariffs and Trade -GATT. Acordo firmado em 1947 e que serviu de foro para oito rodadas de negociações de liberalização do comércio internacional e para a solução de controvérsias. Sua última rodada (Rodada Uruguai) encerrou-se em Marrakech e deu origem à OMC - Organização Mundial do Comércio (Guimarães, 2000).

subsídios pelos países industrializados, os países em desenvolvimento se vêm proibidos de aplicar o requerimento de conteúdo nacional aos investidores estrangeiros. Assim, os atuais países desenvolvidos, depois de utilizarem diversos instrumentos de incentivo ao desenvolvimento, não permitem que os países periféricos façam uso dos mesmos (ECLAC, 2002).

São mediadas como essas que contribuem (além dos fatores internos) para manter a América Latina e o Caribe como a região com a mais desigual distribuição de renda do mundo, seguida da África e da segunda geração de países recém-industrializados do leste asiático. Obviamente, o aprofundamento do fosso entre as rendas dos diferentes países e regiões tem sido uma característica da economia mundial nos últimos dois séculos. A América Latina e o Caribe foi uma das primeiras áreas do mundo em desenvolvimento a integrar o incipiente processo de globalização formando, junto aos países da Europa central e do leste, o grupo de nações de renda média (*middle-income countries*). Apesar da ausência de dados precisos, o fosso entre o rendimento *per capita* deste grupo e o das nações mais desenvolvidas se aprofundou entre 1820 e 1870, quando então se estabilizou. No período que alguns historiadores modernos convencionaram chamar de primeira fase da globalização (1870-1913), os países latino-americanos tiveram um desempenho modesto, com exceção da Argentina⁹, Uruguai e Chile que registraram rápido crescimento. Na chamada segunda fase da globalização (1945-1973) ocorreu uma aceleração geral nas taxas de crescimento dos países em desenvolvimento, assim como a redução em alguns indicadores das desigualdades entre os países e regiões. Na América Latina, o Brasil e o México foram os países que mais cresceram nesta etapa caracterizada pelo desenvolvimento “*hacia dentro*”, voltado para o mercado interno. A região ficaria para trás a partir da terceira fase que se inicia em 1973, ano da crise do petróleo e do início do ciclo recessivo da economia mundial. Essa nova fase tem se caracterizado pelo aumento das desigualdades tanto no âmbito nacional como no internacional.

⁹ O exemplo argentino é emblemático: entre 1869 e 1914, o comércio do país decuplicou em valor, graças às exportações de carnes, lãs e cereais. Seu forte vínculo com o centro hegemônico da época, a Grã-Bretanha, além de facilitar seu acesso ao mercado internacional, transformava a Argentina em espaço privilegiado para investir: em 1889, 40% dos investimentos britânicos se dirigiram ao país. Este modelo de inserção internacional –que, ao longo de meio século, deu à Argentina uma posição ímpar no continente– começaria a entrar em colapso na virada para os anos 1930 (Reis, 1997).

Neste último nível, tal tendência tem sido menos marcante do que no século XIX e na primeira metade do século XX graças, sem dúvida, ao desempenho econômico da China e da Índia (ECLAC, 2002).

Os debates sobre o desenvolvimento tiveram uma grande contribuição da CEPAL, sobretudo entre 1950 e 1973, único período em que houve pequena redução nas disparidades entre os países industrializados e os países periféricos. Em sua primeira década de existência (1948-1959) – que foi também a mais efervescente em sua história- a CEPAL contribuiu para o pensamento crítico latino-americano com grande originalidade. A organização demonstrou que a reposição de algumas idéias em novos contextos histórico-culturais faziam delas outra coisa, enriquecendo-as. Por isso, Cardoso tem razão quando afirma que “em matéria de idéias, muitas vezes, o que é novo é, precisamente, o reaquecimento, sempre que se junte algum tempero à água que se adiciona para evitar que as velhas idéias fiquem estorricadas com o novo aquecimento” (Cardoso, 1995, p.29).

1.1. Estrutura da Dissertação

O presente trabalho visa analisar determinados elementos a fim de compreender porquê a CEPAL não conseguiu contrapor um programa que se opusesse à agenda liberal dos anos 90 da mesma forma que havia feito na época de seu surgimento. Vários fatores contribuíram para explicar as alterações no pensamento da organização, dentre os quais os mais relevantes foram as transformações no contexto do sistema econômico internacional e as mudanças internas nos quadros da CEPAL. A fim de alcançar o objetivo proposto, pretende-se fazer um contraponto entre as principais proposições cepalinas dos anos 1950 e dois documentos representativos dos anos 1990. Não se trata de uma comparação sistemática, pois são dois momentos extremamente diferentes. O tempo histórico da CEPAL, seu período de maior criatividade e contribuição não apenas para o pensamento latino-americano como também à economia política do desenvolvimento foi, sem nenhuma dúvida, sua primeira década de existência. A partir de então, sobretudo após 1973, ocorreram as transformações que ajudam a entender a proposta cepalina dos anos 90, elaborada

depois de quase vinte anos de ofensiva liberal sobre os governos do continente. Aí reside uma semelhança com a agenda dos anos 50, que havia sido construída sobre um processo de industrialização espontâneo que vinha ocorrendo desde os anos 30, como resposta à crise de 1929. Ou seja, em ambas situações a elaboração teórica ocorreu a partir de mudanças que já estava em curso há algum tempo. Outros pontos em comum são as linhas gerais do pensamento da organização que continuam se apoiando em questões como a inserção internacional – que envolve as relações centro-periferia e a vulnerabilidade externa- e as condições estruturais internas- que abrange a difusão da técnica moderna e os problemas distributivos.

Além da introdução, a dissertação tem mais quatro capítulos, sendo o último a conclusão. O segundo capítulo trata do pensamento da CEPAL nos anos 1950, abordando desde aspectos de sua história até suas principais teses e propostas visando à industrialização. Começa apresentando o contexto internacional pós-Segunda Guerra Mundial, as idéias então predominantes e a originalidade da contribuição cepalina para a economia política do desenvolvimento. Aborda a resistência do governo dos EUA e suas manobras para encerrar as atividades da CEPAL logo após sua criação. Em seguida se analisa a descoberta do fenômeno do subdesenvolvimento e algumas das diferentes visões sobre o tema, destacando-se a importância da teoria estruturalista do subdesenvolvimento periférico elaborada por Raúl Prebisch e Celso Furtado. Depois são analisadas a inserção internacional problemática das economias periféricas latino-americanas e os problemas da industrialização em estruturas sócio-econômicas subdesenvolvidas. Faz-se ainda uma rápida passagem pelas principais teses e propostas da CEPAL, que incluem a estratégia da substituição de importações, da integração regional, sua posição sobre o capital estrangeiro, a tese estruturalista sobre a inflação, e sua visão sobre o planejamento e o protecionismo. Por último, é feita uma pequena síntese sobre o significado de sua primeira década de vida.

O terceiro capítulo está dividido em duas partes. A primeira contém um balanço das transformações do sistema capitalista internacional nos últimos trinta anos, destacando-se: o surgimento do novo padrão tecnológico e seu impacto sobre a estrutura produtiva e o modelo substitutivo, que entra em crise a partir do início dos anos 80; a incorporação do continente ao florescente mercado privado de capitais e a

adoção da estratégia do endividamento, ao longo dos anos 70, como meio para financiar o desenvolvimento; o rompimento dos acordos de Bretton Woods e a aceleração do processo de financeirização da riqueza mundial, centrado na retomada da hegemonia da moeda (“diplomacia do dólar”) e do poderio militar (“diplomacia das armas”) dos EUA; e o lugar da periferia latino-americana na nova divisão internacional do trabalho que se aprofundou durante a década de 90. Após estas mudanças significativas no contexto internacional e nas relações centro-periferia a CEPAL lançaria sua agenda central para os anos 90, intitulada TPE (*Transformação Produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990*). Além da TPE, a segunda parte do capítulo faz uma análise de um outro documento representativo da década passada, chamado *América Latina e Caribe: políticas para melhorar a inserção na economia mundial*. Neste documento, apresentado alguns meses antes da crise mexicana de fins de 1994, a CEPAL critica, dentre outros aspectos, a rápida abertura da conta de capitais dos países da região, a tendência nociva de valorização cambial e a falta de mecanismos de regulação dos fluxos financeiros no continente.

O quarto capítulo foi baseado em quatro entrevistas envolvendo duas pessoas que trabalham na CEPAL e outras duas que já pertenceram aos quadros da organização. Inicialmente é feito um preâmbulo que destaca, além das mudanças no sistema econômico internacional, as alterações institucionais internas que ajudam a compreender os novos rumos da CEPAL nas últimas décadas. As entrevistas com Renato Baumann e Ricardo Bielschowsky, de um lado, e com Gerson Gomes e Maria da Conceição Tavares, do outro, objetivam travar uma discussão, envolvendo visões diferentes, sobre o quanto de continuidade ou ruptura existe na trajetória da produção intelectual da CEPAL.

A conclusão traz uma análise crítica sobre a escola estruturalista, apontando algumas de suas fraquezas e limitações. Começa reconhecendo as dificuldades das diversas correntes do pensamento crítico latino-americano em responder à hegemonia do projeto liberal, o que vem causando um empobrecimento do debate na região. O principal alvo das críticas é a concepção dualista contida na teoria do subdesenvolvimento, que enxerga as sociedades latino-americanas como sendo

divididas entre um setor atrasado e outro moderno. Critica-se ainda a ausência de uma abordagem do papel dos regimes monetários na relação centro-periferia, e a concepção limitada e ingênua do Estado na literatura estruturalista. Apesar de certas fraquezas –inerentes a qualquer instituição humana- foi inegável a riqueza das contribuições da CEPAL para que a América Latina despertasse para seus problemas e buscasse soluções compatíveis com sua própria realidade.