

2

O pensamento da CEPAL nos anos 1950

Esse capítulo objetiva demonstrar a importância do surgimento da CEPAL tanto para a economia política do desenvolvimento quanto para que a América Latina tomasse, pela primeira vez, consciência de seus principais problemas estruturais. A partir do método histórico-estrutural e da teoria do subdesenvolvimento periférico a CEPAL elaborou toda uma análise sobre a especificidade da realidade sócio-econômica dos países subdesenvolvidos, propondo um conjunto de políticas visando à superação do atraso pela via da industrialização. Sua denúncia da assimetria existente nas relações econômicas internacionais, apoiada na tendência secular à deterioração dos termos de troca, e suas propostas de caráter reformista encontrariam a resistência de setores conservadores das elites latino-americanas e de alguns membros da comunidade internacional. Portanto, nas páginas que se seguem será feita uma abordagem ampla envolvendo um pequeno histórico da organização, suas principais contribuições analíticas, suas teses e propostas, destacando a novidade e o impacto da teoria cepalina para o pensamento crítico latino-americano.

2.1.

Contexto histórico

2.1.1.

As idéias dominantes do pós-guerra e a teoria cepalina

A CEPAL surgiu no contexto de uma economia mundial em crise, na esteira do colapso do sistema financeiro, do comércio internacional e do multilateralismo ao longo dos anos 30 e da destruição da capacidade produtiva européia durante a Segunda Guerra Mundial. Nessa época surge a moderna teoria do desenvolvimento econômico, que veio a se constituir em um novo ramo da economia.

O ataque empreendido à ortodoxia neoclássica pela revolução keynesiana desde a década de 30 abriu o caminho para que a economia do desenvolvimento emergisse como disciplina nos anos 50. Neste ambiente de dominação da ciência econômica

pelas teorias neoclássica e keynesiana, as principais escolas teóricas da Europa e dos EUA acreditavam que seu receituário para acelerar o crescimento era universalmente válido.

Analisando as correntes de pensamento que surgiram nos decênios de 40 e 50, Albert Hirschman elaborou uma tipologia das teorias do desenvolvimento com base na aceitação ou rejeição de dois postulados básicos no campo da ciência econômica. O primeiro deles seria a tese da monoeconomia, que parte da visão de que a teoria econômica é universal e não haveria necessidade em tratar a realidade dos países em desenvolvimento como um caso especial. O segundo postulado diz respeito à tese de reciprocidade de vantagens, que sustenta que as relações entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, ou entre centros e periferias, beneficiam ambas as partes (Marinho, 1988; Gonçalves et al., 1998).

Entretanto, muitos dos conceitos dessas teorias eram restritivos e irrelevantes, devido às profundas diferenças existentes entre o mundo desenvolvido e o subdesenvolvido. Na maioria dos países do Terceiro Mundo parcela considerável da população vivia no meio rural, as instituições financeiras quase não existiam, a infraestrutura era precária e os sistemas de saúde e educação eram insuficientes para atender a maior parte das pessoas, como se podia depreender do alto grau de analfabetismo. Devido a essa realidade tão diferente era de se esperar que os mercados de capital e de trabalho, da mesma forma que o mecanismo de preço, operassem de maneira bem distinta no Sul agrário e no Norte industrializado. Começou-se a questionar a utilidade destes paradigmas dominantes para explicar as causas e a persistência do subdesenvolvimento, aumentando a necessidade de propostas capazes de superar o atraso sócio-econômico dos países menos desenvolvidos. A sensação era que as políticas preconizadas pelas teorias neoclássica e keynesiana iriam, na melhor hipótese, atrasar o desenvolvimento, e na pior, reproduzir continuamente o subdesenvolvimento do Terceiro Mundo (Kay, 1989).

Fazia-se necessário uma teoria econômica que fosse aplicável a uma realidade diferente daquela dos países desenvolvidos, capaz de apreender a especificidade dos países periféricos, a partir da percepção de que somente novas teorias poderiam explicar estruturas e dinâmicas distintas. Por isso, Bielschowsky afirma que

“A teorização cepalina iria cumprir esse papel na América Latina. Seria a versão regional da nova disciplina que se instalava com vigor no mundo acadêmico anglo-saxão na esteira ‘ideológica’ da hegemonia heterodoxa keynesiana, ou seja, a versão regional da teoria do desenvolvimento” (Bielschowsky, 2000b, p.24).

Trata-se de uma época em que era forte a crença na instabilidade intrínseca das economias de mercado. A planificação era tida como a melhor maneira de evitar as crises e neutralizar o impacto social da instabilidade inerente às leis do mercado, dotando a economia capitalista de certa racionalidade. Afinal de contas, a percepção geral, sobretudo das novas gerações, era que a história recente acabava de demonstrar que o surgimento do fascismo e a eclosão da guerra tinham suas raízes nas contradições do capitalismo (Furtado, 1985). Por isso, o planejamento era visto em todo o mundo como a única alternativa à desorganização que havia caracterizado a economia mundial nas últimas décadas.

Desde a crise de 1929, os países latino-americanos vinham adotando políticas defensivas para enfrentar a depressão, reforçadas durante o conflito mundial, e que gerou um processo espontâneo de industrialização e de maior intervenção do Estado na economia. Terminada a Segunda Guerra Mundial, predominava a ideologia industrializante na América Latina, potencializada pelo acelerado incremento da atividade industrial¹ e pelo processo de urbanização. Eram anos em que desenvolvimento e industrialização eram sinônimos, relação que continuou válida até o final dos anos 70, na ótica do próprio Banco Mundial (Ocampo, 1998).

Crescia a consciência de que os paradigmas econômicos oriundos dos países desenvolvidos correspondiam às necessidades e características das sociedades de capitalismo avançado e que, portanto, tinham capacidade limitada para lidar com os problemas de desenvolvimento enfrentados pelos países da periferia. Não havia motivo para que teorias baseadas numa simplificação da história dos países de capitalismo industrial fossem aplicadas a sociedades com características completamente diferentes quanto à sua estrutura, experiência histórica e inserção no sistema internacional.

¹ A economia latino-americana cresceu em média 5,8% entre 1945 e 1954. Neste mesmo período, a diminuição das restrições externas permitiu uma expansão de 7,5% nas importações (Bielschowsky, 2000b).

As idéias da CEPAL viriam preencher o “vazio teórico” predominante no subcontinente, diminuindo a brecha entre a história econômica e social em curso e sua insuficiente teorização no plano ideológico e analítico (Bielschowsky, 2000b). A ideologia liberal tendia a ser restaurada no imediato pós-guerra, pois se acreditava que as exportações tradicionais iriam recuperar terreno com a normalização das relações comerciais. No Brasil, os reflexos desta tentativa de restauração do pensamento liberal seriam bastante visíveis durante o governo Dutra (1946-1950). Porém, diante da descrença em relação à teoria econômica predominante, o terreno parecia fértil para a disseminação da mensagem central da CEPAL, que propugnava a necessidade de uma política de industrialização coordenada pelo Estado como forma de superar o subdesenvolvimento e a pobreza.

A Assembléia Geral da ONU criou a CEPAL em novembro de 1947, fixando sua sede na capital chilena. Este país andino havia sido o autor da proposta, se empenhando muito para sua aprovação². Ao constituir-se, em 1948, pairava uma atmosfera de queixa na América Latina devido à exclusão dos países do subcontinente do Plano Marshall. Havia crescente necessidade de analisar a periferia a partir de sua própria ótica, buscando uma formulação teórica capaz de interpretar e transformar sua realidade, o que fez como que muitos intelectuais latino-americanos realizassem um movimento de “descolonização” das ciências sociais. Assim, a CEPAL daria origem à primeira escola de pensamento latino-americano de influência mundial. De acordo com Kay, “(...) *the ECLA school can claim to be the first genuine Third World development school*” (Kay, 1989, p.26).

2.1.2. As ameaças à autonomia da CEPAL

² O Chile havia sido o país que mais sofrera durante os anos 30, além de ter sido pioneiro no processo de industrialização. Some-se a isso, sua forte consciência de dependência externa, visto que o preço de seu principal produto de exportação, o cobre, era fixado por corporações norte-americanas. Para se ter uma idéia da presença dessas transnacionais, até o triunfo das forças da Unidade Popular, em 1970, as maiores jazidas de cobre continuavam em mãos da Anaconda Cooper Mining Co. e da Kennecott Cooper Co., duas empresas com estreitas ligações entre si pertencentes a um mesmo consórcio mundial (Furtado, 1985; Galeano, 1991).

Contudo, o contexto ideológico internacional não era de todo favorável ao surgimento da CEPAL. No meio acadêmico, seu pensamento heterodoxo teria boa acolhida devido à hegemonia das idéias keynesianas. Mesmo no âmbito das agências internacionais houve certa simpatia com a perspectiva desenvolvimentista, inclusive pelo Banco Mundial, atitude que duraria até o final da década de 70, quando Anne Krueger assumiu a direção de sua consultoria econômica. (Bielschowsky, 2000b). Entretanto, o mundo assistia à crescente polarização Leste-Oeste com o início da Guerra Fria e os EUA atravessavam um período de histeria anticomunista com o macarthismo.

A CEPAL surgia sob forte oposição, sobretudo do governo norte-americano, que havia combatido sua criação abstendo-se no momento da votação. Como a Comissão nascia com mandato temporário, muitos acreditavam que ela não sobreviveria. Na Conferência de Montevideú³, o secretariado da organização apresentou o *Decálogo do Desenvolvimento Econômico*, que orientava os governos latino-americanos a assumirem a condução do processo de desenvolvimento. Este documento, que condensava as idéias de Prebisch, sustentava que as condições internacionais da época não permitiam que aquele processo ocorresse de forma espontânea. A delegação norte-americana, apoiando-se na doutrina então prevalecente, se opôs a esta orientação, sustentando que o papel dos Estados devia se limitar a criar um ambiente favorável aos investimentos, principalmente estrangeiros, admitindo implicitamente a espontaneidade do desenvolvimento. A oposição às diretrizes cepalinas foi vencida graças ao apoio do chefe da delegação francesa, Pierre Mendès-France, que ficara impressionado com a originalidade do pensamento da CEPAL. Esta vitória em Montevideú deu à CEPAL uma visibilidade que quase lhe seria mortal no ano seguinte. Após esta conferência Prebisch assumiu o cargo de diretor principal (secretário-executivo) da organização, substituindo Gustavo Martinez Cabañas (Furtado, 1985).

³ Nesta Conferência, de maio de 1950, foi apresentado o *Estudo econômico da América Latina-1949*, cujos cinco primeiros capítulos haviam sido redigidos por Prebisch. Estes capítulos representaram sua maior tentativa, ao longo de sua vida criativa, em expor suas teses fundamentais. Neste trabalho está contida uma análise da dinâmica da economia internacional a partir do paradigma centro-periferia (Furtado, 1985).

Washington não via motivos para que questões tão delicadas como desenvolvimento econômico e social fossem desviadas para a alçada das Nações Unidas. Esta era considerada uma arena muito insegura para tratar destes temas, que poderiam ser analisados com mais acuidade no plano pan-americano. Sabendo que o ato de criação da CEPAL previa uma decisão ratificadora três anos depois, o Departamento de Estado aproveitou-se de uma reunião de consulta de chanceleres (fevereiro de 1951), no âmbito da OEA, a fim de obter uma resolução propondo ao Conselho Econômico e Social da ONU o encerramento dos trabalhos daquela organização. Em maio de 1951, na Conferência do México⁴, a delegação do Panamá apresentou proposta, que na realidade era do governo dos EUA, visando fortalecer as instituições pan-americanas. O objetivo era fazer com que o Conselho Interamericano Econômico e Social da OEA assumisse a responsabilidade de contratar a equipe técnica da CEPAL, preservando sua autonomia. Em suas memórias da época em que atuou na Comissão, Furtado estava certo de que “qualquer transação –conferências conjuntas, coordenação dos trabalhos- conduziria à perda da autonomia que tínhamos, à descaracterização da CEPAL” (Furtado, 1985, p. 113).

A atitude do então presidente Getúlio Vargas de apoiar a instituição fez com que os norte-americanos recuassem, pois preferiam evitar um cenário de polarização com os países latino-americanos. Vargas iniciava seu segundo governo com o desejo de imprimir-lhe um caráter industrialista e tinha consciência que não contaria com o apoio das nações industrializadas neste caminho. Ele teve a sensibilidade de perceber o ambiente das novas idéias que brotavam na América Latina e que não estaria isolado. Dessa forma, garantiu a autonomia da CEPAL, frustrando pela segunda vez a tentativa norte-americana de encerrar suas atividades (Furtado, 1985).

2.2. A descoberta do subdesenvolvimento

⁴ Para Furtado (1985), o documento apresentado nesta conferência -*Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico*- representou a mais completa exposição do que veio a se chamar de pensamento da CEPAL. Este trabalho dotou de maior consistência as idéias que haviam sido apresentadas nos dois anos anteriores, permitindo que a CEPAL realizasse recomendações explícitas de política econômica aos países da região.

O líder revolucionário Ernesto “Che” Guevara costumava dizer que o subdesenvolvimento era como um anão de cabeça enorme e barriga inchada: suas pernas débeis e seus braços curtos não se harmonizam com o resto do corpo (Galeano, 2000, p. 90).

Pela primeira vez o fenômeno do subdesenvolvimento era percebido como uma realidade histórica específica, a exigir uma teorização própria ou pelo menos adaptada⁵. A importância da CEPAL dentro da história do pensamento econômico está no fato dela ser o único centro intelectual da América Latina a criar um corpo analítico próprio. Trata-se do estruturalismo-histórico, fruto da interação do método histórico e indutivo com a teoria estruturalista do subdesenvolvimento periférico latino-americano. É nesta fusão que reside a força de atração e a riqueza do pensamento cepalino (Bielschowsky, 2000b).

O método histórico-estruturalista se opunha às teorias etapistas e ahistóricas que tinham uma concepção do desenvolvimento como uma seqüência de fases necessárias (*Stage Theories*). A visão que Walt Rostow expôs em seu célebre “manifesto não-comunista” distinguia cinco estágios na evolução das sociedades que, partindo da fase tradicional, deveriam seguir o caminho percorrido pelos países capitalistas desenvolvidos se quisessem atingir maior grau de desenvolvimento. Esta obra transformar-se-ia, no início dos anos 60, na mais completa síntese do projeto norte-americano de modernização do Terceiro Mundo; uma espécie de fórmula mundialmente válida, pronta para orientar a ação de todos os planejadores competentes. Desse modo, comparava-se o subdesenvolvimento periférico a trajetórias pretéritas das economias centrais.

A descoberta do fenômeno do subdesenvolvimento causava perplexidades, a ponto de Samuelson considerá-lo uma “imperfeição”. Não se tratava de uma fase, mas de uma realidade distinta, nova, a exigir interpretações renovadas. Para Chico de Oliveira, a produção teórica latino-americana conseguiria superar a teoria das etapas do desenvolvimento capitalista, pois

⁵ Hans Singer e Paul Rosenstein-Rodan foram os primeiros a utilizar o termo “subdesenvolvido” - em referência à Espanha, Portugal e Grécia- quando trabalhavam para a Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa, extinta com a reconstrução (Oliveira, 2000).

“(...) nossos ‘clássicos’, de Mariátegui a Caio Prado Jr., de Raúl Prebisch a Celso Furtado, para citar uns poucos, ao elaborarem as teorias de nossa especificidade, nunca pensaram que a mesma tivesse sido produzida em função exclusiva das contradições internas, mas exatamente no cruzamento com o capitalismo mundial. É nisto que consiste tanto a especificidade quanto a singularidade do subdesenvolvimento como a negação do desenvolvimento linear” (Oliveira, 1998, pp. 208/209).

Dentre os autores que contribuíram para a abordagem teórica do subdesenvolvimento destacam-se os trabalhos de Ragnar Nurkse⁶ e Albert Hirschman. Ao analisar as causas subjacentes da escassez de capital, Nurkse sabia que não se tratava apenas de uma questão de disponibilidade de recursos, pois reconhecia que o subdesenvolvimento estava atrelado às condições específicas de seus produtos principais e do modo como eles eram negociados no mercado internacional. Para ele o maior obstáculo ao desenvolvimento estava na atrofia do mercado interno, fruto do baixo nível de renda da população, o que desencorajava a aplicação de capital. Formava-se o círculo vicioso da pobreza, conhecido como “equilíbrio do subdesenvolvimento”. A fim de romper tal círculo deveria ser realizado uma onda de investimento de capital em várias indústrias. Formulava-se, assim, a “teoria do crescimento equilibrado”, baseada na ampliação do mercado e no aumento dos investimentos industriais (Cardoso, 1995).

Hirschman não adotou a hipótese do crescimento equilibrado, pois acreditava que os desequilíbrios geravam, algumas vezes, reações corretivas (estratégia de crescimento desequilibrado). Frente ao problema da escassez de capital, ele defendia maior esforço criativo interno para alavancar o processo de acumulação. Dentre os economistas não latino-americanos ele foi pioneiro na defesa dos benefícios do planejamento e da intervenção pública na economia. Tanto Hirschman quanto Nurkse se ativeram mais aos problemas reais do desenvolvimento do que aos efeitos “espontâneos” da teoria das vantagens comparativas. Ambos procuraram descobrir

⁶ No debate sobre comércio e desenvolvimento, Nurkse (1959) apresentou a tese segundo a qual o comércio havia sido o “motor” do crescimento econômico durante o século XIX, época em que a economia mundial era dominada pela Inglaterra. No século XX este quadro se alteraria, em primeiro lugar porque o aumento da renda dos países desenvolvidos diminuiu a demanda por matérias-primas e alimentos da periferia; em segundo, devido às mudanças na liderança do centro hegemônico, pois os EUA eram auto-suficientes em alimentos, além de serem protecionistas e terem uma economia mais fechada (Gonçalves et al., 1998).

maneiras de acumular ou utilizar melhor o excedente a fim de romper com o atraso e o subdesenvolvimento pela via da industrialização (Cardoso, 1995).

Todavia, a grande virada no debate moderno sobre comércio e desenvolvimento ocorreu quando Prebisch elaborou sua teoria estruturalista do subdesenvolvimento periférico a partir da análise das condições concretas do funcionamento das economias latino-americanas. Suas idéias, que seriam associadas diretamente aos estudos e propostas da CEPAL, inauguraram uma nova corrente de pensamento econômico que contribuiria para o esforço de união da América Latina em sua luta para romper os grilhões do subdesenvolvimento.

A novidade do estruturalismo de Prebisch, que partia de um ponto radicalmente oposto das demais teorias do desenvolvimento, estava em sua apreensão dos processos de desenvolvimento e subdesenvolvimento como um só, visto que a inter-relação centro-periferia formava parte de uma única economia mundial. Sua contribuição mais original repousava na visão sistêmica do desenvolvimento desigual do capitalismo em escala mundial, enquanto sistema econômico de amplitude global organizado hierarquicamente. Esta perspectiva estruturalista era ao mesmo tempo holística e histórica.

Furtado seria responsável por uma abordagem ainda mais abrangente e profunda do subdesenvolvimento, em *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (1961). Ele considerava esse fenômeno um subproduto do desenvolvimento clássico, ou seja, como uma estrutura produtiva historicamente determinada pelo desenvolvimento do capitalismo europeu. Assim, o subdesenvolvimento seria um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham necessariamente passado as economias que já atingiram grau superior de desenvolvimento (Bielschowsky, 2000a).

Apesar de ser teoricamente semelhante à abordagem de Prebisch, sua visão era mais completa porque contemplava uma análise da estrutura subdesenvolvida e a dinâmica da sua articulação interna-externa. Nesta articulação, o processo de indução externa da demanda seria mantido durante a industrialização, provocando uma penetração desigual do progresso técnico. Desse modo, o avanço do desenvolvimento industrial não ocorreria de forma endógena, recriando periodicamente tanto a restrição externa como a heterogeneidade estrutural. Além disso, Furtado abordaria a

questão da dominação internacional a partir da situação de dependência. Assim, de sua teoria do subdesenvolvimento podia desprender-se uma teoria da dependência, antes mesmo que Gunder Frank, e Cardoso e Falleto elaborassem suas versões. (Tavares, 2000).

A sociogenese da teoria estruturalista cepalina passou por dois momentos. Primeiramente, consistiu numa tomada de consciência da longa crise econômica mundial iniciada durante a Primeira Guerra e seu impacto sobre as economias latino-americanas, realizando um diagnóstico da reação dos países do subcontinente à depressão mundial desencadeada pela crise de 1929. Porém, foi amadurecendo até se transformar

“(...) numa teoria mais ambiciosa, sobre as causas e a forma dinâmica de instalação e expansão do subdesenvolvimento. Foi a primeira reflexão sistemática e original dos latino-americanos sobre sua própria trajetória político-econômica e sobre sua especificidade com relação ao resto do mundo capitalista. Um programa original de pesquisa, que depois se expandiu para o campo da sociologia, da política e da história” (Fiori, 2001a, p.42).

Para Chico de Oliveira, a teorização cepalina e tudo o que foi produzido a partir dela pode ser considerado um paradigma, nos termos de Kuhn, ou um vasto programa de pesquisa, como foi proposto por Lakatos. Mais ainda: a teoria da CEPAL, e de Furtado,

“transformou-se em ideologia no sentido gramsciano, já que passou a orientar a agenda de discussão e as pautas dos programas econômicos dos países da periferia capitalista, particularmente os da América Latina e, mais tardiamente, na África, pelas contribuições adicionadas por Samir Amin e Arghiri Emmanuel. Sua influência estendeu-se também até a Ásia dos ‘tigres’. Assim, a teorização sobre o subdesenvolvimento tornou-se, durante cerca de 30 anos, hegemônica no sentido de ter produzido uma interpretação eficaz, moldando as políticas, o comportamento dos atores, chegando até a área cultural, na busca das formas específicas de uma produção que colocasse em evidência o lugar do subdesenvolvimento para melhor enfrentá-lo. A força semântica do conceito tornou-se formidável: os últimos 30 anos da história brasileira e latino-americana foram gastos, pelas ditaduras militares e pelos organismos internacionais na tentativa de destruí-lo. Hoje, as mesmas instituições e a mídia em geral referem-se a países e mercados ‘emergentes’ ”(Oliveira, 2000, p.123).

2.3

A novidade do paradigma Centro-Periferia

Os dois principais documentos que serviram de base ao pensamento cepalino foram *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais*, de 1949, e *Estudo econômico da América Latina-1949*, publicado em 1951. O primeiro, chamado por Hirschman de Manifesto Latino-Americano, foi inteiramente redigido por Raúl Prebisch, único economista latino-americano de renome internacional na época e que se tornaria secretário-executivo da CEPAL em meados da década de 50. O Manifesto, considerado o texto fundador da escola cepalina, juntamente com o *Estudo de 1949* fundamentaram o que veio a ser conhecido como doutrina Prebisch-CEPAL.

O conceito central na teoria da CEPAL é o de centro-periferia⁷, utilizado para descrever o processo de difusão do progresso técnico na economia mundial e para explicar de que maneira os seus ganhos são distribuídos. De acordo com este paradigma, a dualidade na economia mundial surgiu com a Revolução Industrial no centro, quando as possibilidades de incremento da produtividade dos fatores de produção aumentaram drasticamente. Contudo, a difusão do progresso técnico ocorreu de forma bastante irregular pelo mundo. Enquanto os países centrais internalizaram as novas tecnologias desenvolvendo o setor de bens de capital, o que possibilitou sua difusão pelos outros setores de forma integrada e homogênea, as economias periféricas se tornavam desarticuladas e dualistas. Desarticuladas porque precisavam importar tecnologia avançada do centro; dualistas devido à enorme brecha de produtividade que separava o setor exportador do de subsistência, configurando um quadro que Aníbal Pinto chamaria nos anos 60 de “heterogeneidade estrutural”. Este setor pré-capitalista gerava um contínuo excedente de mão-de-obra que contribuía para manter os salários baixos, prevenindo a periferia de reter os frutos do seu progresso técnico, visto que os aumentos de produtividade do setor exportador eram largamente transferidos para o centro devido à tendência de deterioração dos termos de troca.

⁷ A expressão “países periférico” já era utilizada por Prebisch muito antes dele ingressar na CEPAL. Ele a utilizara para salientar a vulnerabilidade latino-americana aos ciclos econômicos durante os anos 30 e 40. Os efeitos da violenta contração da capacidade para importar nos países da região serviram de referência histórica central para que Prebisch estabelecesse uma distinção entre o modo de funcionamento das economias dos países industrializados daquele encontrado nas economias especializadas em produtos primários (Bielschowsky, 2000b).

A partir deste conceito central, a CEPAL apontará para quatro efeitos do comércio internacional sobre os países subdesenvolvidos que as teorias estáticas do livre comércio não reconheciam: I) deterioração dos termos de troca (tese de Prebisch-Singer); II) desemprego, resultado da demanda inelástica dos produtos primários pelos países centrais associado à incapacidade das atividades exportadoras em absorver o excedente de mão-de-obra; III) desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos, consequência das exigências de importação de economias em processo de industrialização que se especializaram em poucas atividades voltadas para o mercado externo; IV) vulnerabilidade a ciclos econômicos, resultante da especialização em atividades exportadoras (Bielschowsky, 2000a).

2.3.1.

A inserção internacional desigual das economias periféricas

A tese da deterioração dos termos de troca opera como um elo de ligação entre a idéia de difusão desigual de progresso técnico e a distribuição desigual de seus benefícios. Partia-se de uma contestação ao princípio ricardiano (teoria das vantagens comparativas), cujo preceito básico era o de que os frutos do progresso técnico seriam distribuídos igualmente entre os países através da queda dos preços dos bens que houvessem incorporado novas tecnologias a seu processo de produção. O corolário desta tese era que os países produtores de bens primários não apenas não precisavam como não deviam se industrializar, pois produziriam com menos eficiência e perderiam as vantagens que o comércio lhes proporcionava (Goldenstein, 1994).

Prebisch reconhecia a validade teórica do raciocínio relativo aos benefícios econômicos da divisão internacional, mas alertava que ele se baseava numa premissa completamente desmentida pelos fatos. O seu Manifesto começa com uma linguagem contundente: “Na América Latina, a realidade vem destruindo o antigo esquema da divisão internacional do trabalho que, depois de adquirir grande vigor no século XIX, continuou prevalecendo, em termos doutrinários, até data muito recente” (Prebisch, 1962, p.71).

O Manifesto não continha exatamente uma crítica à teoria clássica (ou neoclássica) do comércio internacional, pois seu alvo era o sistema real de divisão

internacional do trabalho, que historicamente estava levando a uma concentração de renda nos centros industrializados. Este sistema desmentia a lógica de funcionamento da teoria ricardiana, cujo argumento central era revertido pela tese da deterioração dos termos de troca, “(...) com a idéia de que não apenas a transferência de ganhos não ocorre, como, na verdade, o que se passa é o oposto: são as regiões atrasadas que transferem os seus ganhos de produtividade para as desenvolvidas” (Bielschowsky, 2000a, p.16).

Documentos da ONU analisados por Prebisch demonstravam que, entre 1870 e 1938, a relação de preços havia se movido constantemente contra a produção primária. A partir destas evidências, que apontavam para uma tendência à deterioração dos termos de troca entre bens primários e manufaturados, ele concluiria que as relações comerciais entre o centro e a periferia tendiam a reproduzir as condições do subdesenvolvimento, aprofundando o fosso entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos (Prebisch, 1962; Cardoso, 1995).

Para compreender o funcionamento deste fenômeno era necessário relacioná-lo com o movimento cíclico da economia e seus reflexos nas condições de oferta e demanda nos mercados de *commodity*. O ciclo, que é o modo característico de crescimento da economia capitalista, se inicia no centro e provoca uma resposta cíclica adaptativa por parte da periferia. Seu impacto diferenciado se deve ao comportamento distinto dos preços, lucros e salários no centro e na periferia durante suas diferentes fases (Kay, 1989).

Do lado da demanda, os termos de troca se voltam contra os países periféricos devido à disparidade dinâmica da demanda entre centro e periferia. Ou seja, a elasticidade-renda da procura de produtos primários é baixa ao passo que a de produtos manufaturados é alta. O resultado disso é que os países periféricos somam as duas desvantagens. Enquanto no centro as importações de produtos primários crescem mais lentamente do que a renda nacional, na periferia as importações de produtos industrializados aumentam mais rápido que sua renda. Este comportamento se explica devido ao uso das técnicas modernas no centro, que tendem a diminuir a quantidade de matérias-primas necessárias para produzir uma unidade do produto

final, além da crescente utilização de produtos sintéticos. Ademais, o aumento de renda da população levava a uma redução da demanda por alimentos (Lei de Engel).

Na fase cíclica ascendente, os preços primários tendem a subir mais do que os preços finais, devido à parcela de lucros que é transferida para a periferia. Porém, na fase descendente aqueles preços descem mais do que estes, fazendo com que haja uma tendência de distanciamento entre ambos através dos ciclos. Para agravar a situação, as fases de baixa costumam durar mais do que as de alta.

Esse fenômeno está relacionado com o fato de que o aumento de produtividade na produção manufatureira, que é mais elevado que na produção de bens primários, não se traslada aos preços dos produtos industriais, contrariando o suposto clássico fundamental de J.S. Mill⁸. Isto porque, se na alta cíclica uma parte dos lucros se converte em aumento de salários, na fase descendente os sindicatos organizados e os oligopólios industriais conseguiram manter seus níveis salariais e suas taxas de lucro. Assim, o aumento de produtividade resultou apenas na diminuição dos custos e no aumento da renda dos empresários e dos fatores produtivos (Prebisch, 1962; Cardoso, 1995).

Desse modo, os agentes de produção –operários e empresários- dos países centrais conseguiriam, através de sua capacidade político-organizacional, bloquear o funcionamento do mercado, fazendo com que o preço dos produtos primários tendesse a declinar proporcionalmente ao preço dos produtos industrializados (Cardoso, 1995). Devido a esta resistência à queda dos salários e lucros no centro, a pressão cíclica se deslocava para a periferia, forçando-a a contrair sua renda de maneira mais acentuada que o centro. A situação se agravava em decorrência da estrutura de emprego e produção na periferia, onde havia um excedente de mão-de-obra na agricultura e as organizações sindicais eram frágeis, quando existiam. Este excesso de mão-de-obra, se empregado em atividades exportadoras levaria a uma expansão da oferta que deprimiria ainda mais os preços internacionais. Além disso, esta tendência potencial à deterioração se agravava pelo fato dos países cênicos serem fechados à imigração.

⁸ “... it follows that the exchange values of manufactured articles, compared with the products of agriculture and of mines, have, as population and industry advance, a certain and decided tendency to fall” (in. Cardoso, 1995, p. 75).

Nesta mesma época e de forma independente, Hans Singer apresentava a mesma análise nos estudos elaborados pelo Departamento Econômico das Nações Unidas. Para ele os países industrializados aproveitavam o melhor dos dois mundos, pois retinham ao mesmo tempo os frutos de seu próprio progresso técnico e parte do aumento de produtividade dos países subdesenvolvidos (Kay, 1989).

Frente a esse quadro, Cardoso analisa o posicionamento da CEPAL:

“É clara a posição cepalina sobre as conseqüências da tendência ao declínio dos preços dos produtos primários em condições de oferta ampla de mão-de-obra e de aumento da produtividade, enquanto o mesmo processo não ocorre nos países desenvolvidos. Ela ocasiona uma *menor capacidade de acumulação* na periferia, abrindo, portanto, o debate em torno da necessidade de uma política específica para promover a acumulação e o desenvolvimento” (Cardoso, 1995, p.36).

Consciente de que o esquema clássico não contemplava a industrialização dos países novos, Prebisch vai contrariar toda a “boa” teoria econômica então dominante ao propor a industrialização da periferia, não como um fim em si mesmo, mas como único meio daquela captar parte do fruto de seu progresso técnico e elevar progressivamente o padrão de vida das massas. Ele achava que o crescimento não deveria mais estar subordinado ao comércio exterior, sem querer com isso descartá-lo. O comércio exterior deveria fornecer os meios que permitissem pagar a importação de equipamentos, diversificar as estruturas produtivas, assimilar novas tecnologias, enfim, absorver os elementos capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico (Prebisch, 1962).

2.3.2

A industrialização problemática das estruturas subdesenvolvidas

A segunda idéia central da CEPAL consistia num diagnóstico das transformações por que passavam as economias periféricas, que transitavam de um modelo primário-exportador “para fora” em direção a um novo padrão de desenvolvimento “para dentro”. O processo de mudança no direcionamento do crescimento periférico teria começado a partir da Primeira Guerra Mundial, ganhando impulso decisivo durante a depressão dos anos 30, quando as exportações da periferia

caíram dramaticamente. A exaustão deste modelo voltado “para fora” estava provocando uma industrialização espontânea, dinamizada por problemas de desequilíbrio no balanço de pagamentos. A deterioração nos termos de troca seria apenas um elemento a mais a ser somado aos problemas desse desequilíbrio (Bielschowsky, 2000b). Esta transição tinha um significado histórico especial, pois se tratava do ingresso da América Latina “(...) numa nova fase do processo de propagação mundial da técnica(...)” (CEPAL, 1951, p.140).

A crise financeira da década de 30 tornou exposta as tensões que vinham se acumulando em diversos países latino-americanos, entre as necessidades colocadas pela reprodução do capital rural e o fortalecimento dos interesses do eixo urbano, fruto da mudança qualitativa dos sistemas econômicos nacionais em decorrência da industrialização. Até então, os setores conservadores alegavam que os benefícios da especialização e das vantagens comparativas iriam se estender do núcleo exportador para o restante da sociedade, levando, assim, ao desenvolvimento. Aí residia a atratividade das teorias neoclássicas, pois elas ofereciam uma justificativa racional para a manutenção da divisão internacional existente, favorecendo os interesses da elite agrária e dos grupos ligados ao capital estrangeiro.

Analisando este contexto de crise e transição de estratégias de crescimento, Pedrão conclui que

“Para os países latino-americanos a crise de 30 foi, essencialmente, uma crise da reprodução do capital articulado no setor primário, que pôs em dúvida a capacidade dos dirigentes nacionais postos por este setor de interesses no comando da economia de cada país. É uma brecha da confiança das classes médias nas oligarquias tradicionais acerca do tipo de acumulação de capital, que cria espaço para novas propostas econômicas e, por extensão, que define as necessidades de ideologias alternativas às do esquema de poder do capital agrocomercial” (Pedrão, 1988, p.31).

A década de 30 foi representativa da erupção de expressões dos interesses do eixo urbano em cada país, contrastando com o declínio do modelo político sustentado pelo capital agrocomercial. Os mais diversos movimentos sociais, étnico-culturais e mesmo artísticos que estavam em efervescência neste período tinham em comum a valorização da dimensão nacional. O conceito de nação se consolidava em meio ao reordenamento das alianças de poder, que se estruturavam em torno da nascente

burguesia nacional, e do surgimento da classes média como componente da nova base social do poder político. O Estado se aparelhava com a criação de bancos centrais, de ministérios de agricultura, de indústria e comércio, e de órgãos especializados no fomento da produção destes setores (Pedrão, 1988).

Ao fim da Segunda Guerra Mundial, os países da América Latina precisavam encontrar soluções de mercado que permitissem a suas economias frear o empobrecimento ou superar a estagnação. Analisando os diferentes caminhos seguidos por algumas nações latino-americanas, Pedrão destaca

“(...) o contraste entre as trajetórias do Brasil e do México por um lado, que tiveram crescentes possibilidades de expandir sua produção apoiados em seus mercados internos, com as trajetórias da Argentina, do Chile e do Uruguai, que não tiveram esta oportunidade; e que entraram em movimentos cíclicos recorrentes desde então, com perfis de relações externas em que se destacavam sucessivas crises de balança comercial. Vale lembrar também que neste mesmo período o México começou a criar uma nova agricultura irrigada e que o Brasil realizou diversos movimentos de expansão de sua fronteira agrícola, comparados com um quadro de permanência das estruturas produtivas tradicionais na Argentina, no Chile e no Uruguai” (Pedrão, 1988, p.33).⁹

O período compreendido entre 1930-45 foi o de origem do “desenvolvimentismo”¹⁰ no Brasil, quando a nova elite técnica, civil e militar que se instalava nas novas instituições criadas pelo Estado centralizador pós-30, começava a se conscientizar sobre os problemas da industrialização. As idéias da CEPAL iriam influenciar esta corrente ideológica, sobretudo em questões relacionadas com a industrialização, o planejamento e o papel do Estado.

Feito o balanço da transição que vai de 1929 até o surgimento da CEPAL, conclui-se que a instituição estava diante de um duplo desafio. No âmbito interno, enfrentava os interesses econômicos do poderoso setor primário-exportador, que considerava qualquer proposta de reforma nacionalista ou de cunho social como

⁹Trata-se de dois casos diferentes de desenvolvimento: os problemas do México, por exemplo, tinham sua origem na baixa capacidade de absorção de mão-de-obra do setor exportador; já os da Argentina derivavam da perda de dinamismo do mesmo setor. Logo, a reativação da economia mundial seria insuficiente no caso mexicano, mas poderia incentivar o reaquecimento da economia Argentina (Furtado, 1985).

¹⁰ Bielschowsky define o desenvolvimentismo como sendo “(...) a ideologia de superação do subdesenvolvimento nacional com base numa estratégia de acumulação de capital na indústria” (Bielschowsky, 2000a, p. 250). Seu auge ocorreria nos anos 50, quando esta ideologia se tornou hegemônica.

sendo ‘revolucionária’ ou ‘subversiva’. Na arena internacional, como foi visto, a teoria cepalina desafiava as principais teses econômicas produzidas no centro.

Se o intercâmbio externo havia funcionado como vetor de transmissão tecnológica durante a primeira fase de propagação do progresso técnico, na fase de domínio do novo centro hegemônico, os países latino-americanos só teriam como assimilar as técnicas modernas pela via da industrialização. Nesta nova etapa de propagação da técnica, os impulsos dinâmicos já não viriam do centro, como ocorrera anteriormente. Enquanto o coeficiente de importação da Grã-Bretanha havia se mantido em torno de 30%, entre 1870 e 1929, o dos EUA era tão somente um décimo deste. Seu coeficiente de importação vinha diminuindo persistentemente, baixando de 6%, em 1925, para 3,1%, em 1949 (Furtado, 1985).

O tom reivindicatório da década de 50 era resultado de um bloqueio externo de mercado causado por três fatores: em primeiro lugar, pela retirada da Grã-Bretanha, que tivera uma posição predominante; em segundo, devido à ascensão dos EUA, país extenso, voltado para a expansão de seu próprio sistema produtivo, e com baixa retroalimentação das trocas externas nesse processo; por último, o impacto sofrido pela retirada da Alemanha, que tivera papel relevante, em alguns casos, nos processos de renovação técnica da periferia (Pedrão, 1988).

O poder indutor externo do novo centro era pequeno, pois os EUA constituíam uma unidade econômica integrada e auto-suficiente na produção de alimentos. Além disso, tratava-se de uma economia nacional que, no auge do livre-cambismo, utilizou-se ostensivamente do protecionismo como instrumento de poder e enriquecimento. Foi diante dessa nova realidade da economia mundial que os países latino-americanos começaram seu processo de industrialização. Nestas circunstâncias, a transição para um modelo de crescimento “*hacia dentro*” já não era uma opção, mas um caminho que se impunha.

Apesar do processo de industrialização espontânea ser saudado como um acontecimento de grande relevância na história da difusão mundial do progresso técnico, ele era considerado problemático, pois se dava sobre a base de estruturas sócio-econômicas subdesenvolvidas. Diante desse processo singular, completamente distinto do que se passara nos países da revolução industrial, a análise cepalina

utilizou, como método de análise, a didática do contraste entre o modo como o crescimento, o progresso técnico e o comércio internacional se processaram nas estruturas subdesenvolvidas e desenvolvidas. Assim, este instrumento não foi utilizado para descrever um processo ideal de transformação, mas para identificar os entraves estruturais das economias periféricas que impediriam sua transformação radical (Bielschowsky, 2000a, b).

O contraste contribuía para lembrar que no processo clássico houve certo equilíbrio entre as descobertas tecnológicas e os padrões de demanda, ou seja, existia uma simetria entre a estrutura produtiva e a estrutura de consumo da sociedade. Nos países cêntricos, os diversos setores produtivos haviam se expandido mais ou menos simultaneamente, evitando descontinuidades na estrutura econômica produtiva. Já nos países subdesenvolvidos, os padrões de consumo seriam independentes do sistema produtivo, visto que os bens modernos eram importados através dos rendimentos oriundos da atividade exportadora. Quando o modelo agrário-exportador entrou em crise ficou demonstrada a dificuldade daquelas estruturas produtivas em satisfazer os modernos padrões de demanda, expondo seus problemas em absorver as rápidas transformações em curso (Bielschowsky, 2000a)

Os dois traços característicos das estruturas produtivas subdesenvolvidas eram a especialização e a heterogeneidade estrutural (ou tecnológica). A nova fase de difusão técnica herdava uma base econômica especializada em poucas atividades exportadoras, “(...)com baixo grau de diversificação e com complementaridade intersetorial e integração vertical extremamente reduzidas” (Bielschowsky, 2000a, p.19). Os limites para compensar tais deficiências eram enormes, pois as exportações eram insuficientes para satisfazer as exigências de importações, além das restrições de financiamento externo.

A heterogeneidade tecnológica se caracterizava pela baixa produtividade de todos os setores, com exceção da ‘ilha de prosperidade’ representada pelo setor exportador. Essa estrutura dual abrangia um amplo excedente real e potencial de mão-de-obra que, somado à baixa produtividade média *per capita*, reduzia as perspectivas de elevar as taxas de poupança nessas economias. Tal situação, que limitava a acumulação de capital e o crescimento, era agravada pelos suntuosos padrões de

consumo praticados pela elite, impedindo a formação de uma poupança privada. Além disso, uma estrutura fiscal obsoleta não permitia a formação de poupança no setor público.

A difusão do progresso técnico em estruturas caracterizadas pela especialização e heterogeneidade tecnológica provocava três tendências perversas: o desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos, a inflação e o desemprego. A primeira destas tendências era fruto das exigências de importação em economias que estavam em processo de industrialização e que se especializaram em poucas atividades exportadoras. Além da pauta de exportação pouco diversificada, estas economias enfrentavam baixa elasticidade de demanda por seus produtos. Produzir internamente o que antes era importado não solucionava o problema, pois o processo provocava uma mudança na composição das importações, e não uma diminuição em seu volume (Bielschowsky, 2000a, b).

A tendência à inflação era conseqüência do desequilíbrio da balança de pagamentos e de outros desequilíbrios estruturais, tais como rigidez agrícola e deficiências na infra-estrutura, que atingem economias pouco diversificadas em processo de industrialização. Por último, o desemprego era resultado tanto da incapacidade do setor exportador em absorver o excedente de mão-de-obra quanto da insuficiente capacidade de absorção das atividades modernas destinadas ao mercado interno. Isso ocorria devido a três fatores: primeiro, em decorrência da insuficiência de poupança e de acumulação de capital; segundo, devido ao emprego de técnicas intensivas em capital, demonstrando a dissociação entre o uso das técnicas modernas e as condições de oferta de trabalho na periferia; por fim, o acréscimo de demanda por bens de capital na periferia, inerente ao processo de modernização, era incapaz de absorver mão-de-obra, o que só poderia ser compensado mediante o aumento de importações pelo centro (Bielschowsky, 2000a, b).

2.4

As principais teses e propostas da CEPAL

As proposições da CEPAL no âmbito das metas básicas e das políticas econômicas para alcançá-las quase não variaram ao longo dos anos 50. O processo de

industrialização envolveria um “saudável” protecionismo, a defesa de uma política adequada de alocação dos recursos externos, a programação de substituição de importações, e cuidados para não diminuir ainda mais os salários, evitando a redução do nível de consumo das grandes massas (Cardoso, 1995).

Mesmo sendo cuidadosa, até o final da década de 50, na proposição de medidas sociais mais delicadas como a reforma agrária e políticas distributivas, tocar em temas como controle cambial e programação de investimentos já era considerada uma heresia pelos setores mais conservadores. O planejamento do processo de industrialização pressupunha o fortalecimento das capacidades de regulação e decisão do Estado, o que implicava a adoção de mecanismos de controles cambiais, além da defesa da transferência dos centros de decisão para a periferia (Cardoso, 1995).

De acordo com Goldenstein,

“Apesar da dificuldade de explicitar certos assuntos decorrente do fato de ser ela um organismo internacional, a proposta da CEPAL é clara: uma política de industrialização deveria ser implementada pelo Estado juntamente com a burguesia industrial contra os setores aliados dos países centrais, os exportadores tradicionais e os latifundiários, no que teriam apoio dos trabalhadores” (Goldenstein, 1994, p.27).

No plano ideológico, havia clara semelhança entre esta concepção da CEPAL e a de certos setores da esquerda que se destacavam no debate da época, sobretudo aqueles vinculados aos partidos comunistas. Apesar da ênfase e da linguagem distintas (a CEPAL não mencionava luta de classes nem imperialismo), as duas vertentes enxergavam no exterior o inimigo principal e ambas coincidiam em que sem a remoção dos setores internos tradicionais, não haveria melhoria no nível de vida das massas. Sem dúvida, estas coincidências deram certa coloração “avermelhada” às idéias cep alinas (Goldenstein, 1994; Cardoso, 1995).

2.4.1

Substituição de importações, integração regional e capital estrangeiro

A análise da CEPAL apenas racionalizava um processo em curso, provendo uma justificativa para os governos adotarem políticas de substituição de importações

de maneira mais vigorosa¹¹. O modelo substitutivo se baseava na conjunção de medidas protecionistas, a fim de absorver a sobra de mão-de-obra, com a aplicação de critérios seletivos de importação, devido à tendência ao desequilíbrio externo. A estas medidas somavam-se políticas de crédito e de fomento à infra-estrutura.

O fundamento da tese de substituição de importações como processo específico da industrialização latino-americana consistia na idéia de que o mesmo era resultado da interação dinâmica entre o desequilíbrio externo e as novas demandas por importação. A fim de se evitar a tendência imanente ao desequilíbrio exterior era necessário uma política preventiva que promovesse modificações na composição das importações e, posteriormente, impulsionasse a exportação de manufaturas. Prebisch tinha consciência de que os centros dificilmente estimulariam este processo, *“y en la medida que no abren sus puertas a las importaciones industriales de la periferia la obligan a continuar sustituyendo importaciones. La sustitución no responde a una preferencia doctrinaria: es una imposición de la índole centrípeta del capitalismo”* (Prebisch, 1981, p.164).

O processo se iniciava com a substituição de importações de bens finais não duráveis, que envolviam tecnologia simples e pouca exigência de capital e de escala. Passada a fase dos setores de instalação “fácil”, as novas indústrias exigiam a importação de bens intermediários e de capital, que as economias periféricas estariam incapazes de produzir até um estágio bastante avançado de industrialização. Se por um lado o processo substitutivo aliviava as importações, por outro impunha novas exigências, devido à nova estrutura produtiva que criava e ao aumento da renda que gerava. Assim, renovava-se continuamente o problema da insuficiência de divisas, posto que o modelo substitutivo apenas alterava a composição das importações (Bielschowsky, 2000a, b).

Deve-se a Maria da Conceição Tavares (1964) a concepção da substituição de importações como processo dinâmico, muito embora sua versão estivesse profundamente calcada nas idéias expressas pela CEPAL desde o início dos anos 50.

¹¹ A política de substituição de importações não foi descoberta nessa época, pois vinha sendo praticada sob a pressão da insuficiência contínua na capacidade de importar. A novidade estava na explicação de que a substituição espontânea envolvia alto custo social, pois já era resultado do desequilíbrio. Um desenvolvimento equilibrado só poderia ser alcançado programando-se a substituição (Furtado, 1985).

Sua formulação continha três idéias básicas: primeiro, que a tendência ao desequilíbrio externo era inerente à industrialização periférica; segundo, que a industrialização latino-americana consistia num modelo substitutivo gerado por déficits externos; por último, que o processo promovia uma mudança na composição das importações, sem reduzir seu volume. Os déficits externos eram vistos tanto como um estímulo original ao processo substitutivo quanto como uma barreira à sua continuidade. Para Tavares, a maneira de aprofundar este processo até a etapa de investimento da indústria pesada passaria pela combinação de três elementos: a diversificação na estrutura produtiva das economias periféricas, o tamanho do mercado interno e a capacidade para importar. O principal obstáculo interno era a exclusão da maioria da população do mercado de consumo industrial, devido à falta de crescimento da renda rural. Por isso, Tavares defendia a reforma agrária a fim de se criar um mercado de massas para os produtos industrializados (Kay, 1989; Bielschowsky, 2000a).

Desde o início a CEPAL identificou os problemas advindos com o processo de substituição de importações. O Manifesto já considerava a tecnologia adotada muito capital-intensiva e o mercado interno limitado demais para a indústria. Ademais, apontava para a escassez de poupança e sua relação com os padrões de consumo dos grupos de renda relativamente alta. Os teóricos da dependência e os neoclássicos, ao realizarem críticas à política de substituição de importações no final dos anos 60, fizeram vistas grossas ao fato dos estruturalistas estarem entre os primeiros a reconhecerem os limites do modelo substitutivo. Na década de 60, a CEPAL publicaria uma série de críticas à industrialização via substituição de importações, sobretudo a sua falha em diversificar as exportações (Kay, 1989).

No fim da década de 50, a CEPAL incorporaria à sua estratégia de industrialização a idéia da integração regional. Foi proposta a formação de mercados comuns latino-americanos como a ALALC e o Mercado Centro-Americano. Com relação a este último, a CEPAL sustentava que o desenvolvimento da sub-região centro-americana passava pela integração econômica e defendia a tese que esta poderia avançar rapidamente a partir da criação do quadro institucional necessário. Isso significaria uma mudança no curso da história daqueles países, por tanto tempo

vítimas da ganância de companhias bananeiras como a United Fruit. Por trás destes esforços estava a consciência da estreiteza dos mercados internos, que só poderia ser superada com o aumento da escala para os investimentos. A integração regional permitiria o aumento das exportações e uma melhoria da eficiência industrial. Além disso, havia a noção política de que através dos “blocos” aumentasse o poder de negociação dos países latino-americanos frente às nações do centro.

A partir da metade dos anos 50 ocorreu uma mudança no ritmo e na forma do movimento internacional de capitais e na organização das grandes empresas capitalistas internacionais. A entrada em cena das empresas multinacionais resultou na intensificação dos investimentos industriais em todo o mundo, modificando as relações centro-periferia. Nessa época, cresciam as discussões acerca do papel a ser desempenhado pelo capital estrangeiro na industrialização periférica. Este polêmico debate estava vinculado com as dificuldades crescentes no balanço de pagamentos, em decorrência do fim da Guerra da Coreia (1950-53). A idéia do estrangulamento externo reaparecia relacionada à necessidade de atrair capitais estrangeiros privados, e não apenas se limitar à busca de capitais oriundos de recursos públicos (Cardoso, 1995; Bielschowsky, 2000b).

Prebisch via com cautela a contribuição do capital estrangeiro. Em seu Manifesto, ele defendia a tese de que se os investimentos estrangeiros fossem bem encaminhados contribuiriam para o aumento imediato da produtividade por trabalhador, complementando a poupança nos esforços de formação do capital necessário à industrialização e ao progresso técnico da agricultura. Analisando o lugar do capital estrangeiro no pensamento de Prebisch, Cardoso conclui que

“Nas formulações iniciais de sua doutrina, ele aparece como recurso pro-tempore: é necessário aumentar a formação interna de capitais para elevar a produtividade e o Estado é o agente de aceleração deste progresso; como, entretanto, existem distorções (inflação, alta propensão ao consumo, etc), recorrer-se-á ao capital estrangeiro” (Cardoso, 1995, pp.57/58).

Reconhecia-se sua importância como introdutor de progresso técnico, mas advertia-se para a necessidade de uma política seletiva de admissão, que fosse capaz de impedir a difusão de padrões de consumo incompatíveis com a necessidade de acumulação reprodutiva, e orientasse um desenvolvimento imbuído de um sentido de

autonomia nacional. Enfim, mesmo defendendo o estímulo trazido pelo capital estrangeiro, Prebisch alertava para o perigo de expandir os passivos externos dos países e submetê-los excessivamente ao peso de seu serviço. Por isso, ele achava mais prudente a ampliação do financiamento das agências oficiais (Marinho, 1988; Bielschowsky, 2000b).

A proposta de industrialização da CEPAL não era radical, pois não descuidava da base exportadora de produtos primários. Estes permitiriam que a industrialização não se defrontasse com problemas agudos de desequilíbrio externo. No Manifesto, Prebisch afirmava que o desenvolvimento da indústria não era incompatível com o desenvolvimento eficaz da produção primária. As importações necessárias de bens de capital seriam conseguidas através da exportação de produtos primários. Assim, quanto mais a América Latina exportasse, mais intenso seria o ritmo de seu desenvolvimento econômico (Prebisch, 1962).

2.4.2 A tese estruturalista sobre a inflação

As proposições cepalinas passaram a ser ainda mais criticadas quando transitaram do debate teórico para a prática, plano em que se dava mais ênfase aos desequilíbrios estruturais. Os economistas conservadores, preocupados com o curto prazo e com os aspectos monetários do desenvolvimento, viram nas propostas políticas da CEPAL o risco de uma retórica anticapitalista. O debate sobre a inflação, que se organizou em torno da querela monetaristas *versus* estruturalistas, seria um exemplo notável do grau de polarização da época (Cardoso, 1995).

A tese estruturalista sobre a inflação deve ser considerada como um dos subprodutos da teoria do desenvolvimento periférico¹². A posição estruturalista sobre a inflação surgia como uma reação às políticas de estabilização aplicadas por alguns

¹² Sua natureza de longo prazo e sua independência do contexto das teorias sobre moeda tornavam difícil considerá-la como pertencente ao campo das controvérsias teóricas sobre moeda propriamente ditas. Por isso, a tese estruturalista da inflação deve ser considerada como uma seção da teoria do desenvolvimento periférico elaborada por Prebisch e seu grupo (Bielschowsky, 2000a).

governos latino-americanos e às propostas feitas pelo FMI¹³, tidas como responsáveis pela obstrução do desenvolvimento econômico em curso. O estruturalismo oferecia uma boa arma analítica para enfrentar aquelas políticas. Analisando a perspectiva estruturalista sobre as causas da inflação, Bielschowsky conclui que

“De acordo com a visão estruturalista, a moeda se expande, quase sempre passivamente, como resposta das autoridades monetárias a elevações de preços de origem estrutural, sendo, portanto, incorreto considerá-la causa da inflação. A única maneira de evitar a inflação seria alterar as condições estruturais que a provocam, e isto deve ser feito por meio de um esforço de crescimento econômico contínuo e planejado. Políticas creditícias e fiscais restritivas não apenas fracassam no tratamento da inflação, mas, ao causarem recessão, reforçam as tendências inflacionárias estruturais, que se explicitam tão logo o crescimento é retomado” (Bielschowsky, 2000a, p.21).

A abordagem estruturalista foi elaborada gradualmente ao longo da década de 50, como parte do esforço para compreender o processo inflacionário nos países latino-americanos. Os primeiros textos cepalinos de Prebisch já continham um dos principais elementos da tese estruturalista, que era o argumento de que a inflação não era a única causa fundamental possível de déficits externos, mas um resultado do processo de desenvolvimento da América Latina (Bielschowsky, 2000a).

O primeiro embate entre estruturalistas e monetaristas ocorreu no Chile, em 1955, quando o governo chileno contratou uma firma privada norte-americana para assessorá-lo em política econômica. A missão conhecida como *Klein-Saks*, que objetivava elaborar um plano de estabilização, sofreu forte oposição de políticos e economistas de centro e centro-esquerda, que argumentavam que as políticas propostas causariam efeitos negativos no crescimento, nível de emprego e salários, além de não atingir as causas fundamentais da inflação (Kay, 1989).

No centro da controvérsia entre as duas correntes estavam diferentes filosofias econômicas. Os estruturalistas davam mais ênfase às origens sociais e políticas dos eventos econômicos do que os monetaristas. Também davam mais peso ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e na correção das falhas de mercado. Enquanto os estruturalistas defendiam uma estratégia de desenvolvimento

¹³ O Fundo Monetário Internacional foi criado na conferência de Bretton Woods (1944) com a função de garantir a estabilidade das taxas de câmbio e assistir os países com problemas de balanço de pagamentos através de acesso a fundos especiais.

voltado “para dentro”, os monetaristas eram favoráveis a uma estratégia direcionada “para fora”, vinculada ao mercado internacional. Com relação às características político-ideológicas, os estruturalistas eram considerados reformistas, situando-se à esquerda dos monetaristas, vistos como conservadores ou de direita. Por fim, os estruturalistas situavam o problema da inflação dentro do contexto dos problemas de desenvolvimento do Terceiro Mundo, desde uma perspectiva histórica abrangendo a economia-mundo (Kay, 1989).

A visão estruturalista da inflação só ganharia um esquema teórico mais sofisticado em 1956, quando o economista mexicano Juan Noyola Vásquez introduziu um novo modelo de análise baseado nos conceitos de “pressões inflacionárias básicas” e “mecanismos de propagação”. O modelo “básico” ou “estrutural” compreendia vários fatores que geravam ou aceleravam a inflação, a depender de sua importância relativa. Para descobrir estes fatores era necessário examinar as condições específicas de cada nação, a fim de verificar quais eram suas características estruturais, institucionais e de dinâmica econômica (Bielschowsky, 2000a).

O esquema analítico de Vásquez iria ser refinado posteriormente por Sunkel (1958), que classificou os fatores inflacionários em quatro categorias: “básicos”, “circunstanciais”, “cumulativos” e “propagativos”. Aníbal Pinto e Dudley Seers também dariam outras contribuições igualmente importantes. Todas essas metodologias eram complementares e preservavam a essência da tese estruturalista, ou seja, que o crescimento dos países latino-americanos, no contexto histórico analisado, correspondia a um processo que necessariamente ocasionava desequilíbrios na estrutura produtiva (Bielschowsky, 2000a).

Três fatores estruturais se destacavam: o desequilíbrio estrutural da balança de pagamentos, a rigidez da oferta agrícola e a insuficiência dos serviços de infraestrutura. O primeiro era resultado da baixa velocidade de expansão das exportações em virtude do lento crescimento de sua demanda internacional. O segundo decorria da atrasada estrutura agrária baseada no complexo latifúndio-minifúndio. E o último era consequência de um sistema tributário obsoleto (Kay, 1989; Bielschowsky, 2000a).

Todas essas distorções que resultavam em inflação só poderiam ser enfrentadas com uma política de crescimento envolvendo transformações estruturais. A solução do problema externo somente poderia ser alcançado tornando o sistema econômico mais independente de importações, o que exigia uma intensificação do esforço industrializante. A reforma agrária seria o único meio para superar o entrave na oferta de alimentos. Já os investimentos nos serviços de utilidade pública exigiriam uma reforma radical no sistema tributário (Bielschowsky, 2000a).

Os ‘mecanismos de propagação’ seriam a parte visível do processo inflacionário. Estes mecanismos eram considerados a causa da inflação na visão dos monetaristas. Os estruturalistas enxergavam três origens para os ‘mecanismos de propagação’. O primeiro deles seria o déficit fiscal gerado pela dependência do governo dos rendimentos do comércio exterior e por um sistema tributário regressivo e ineficiente. O Estado precisava de recursos para expandir o setor público e prestar serviços sociais de sua responsabilidade, como educação, saúde, habitação, etc. Para financiar estes gastos, os governos apelavam para empréstimos, novas emissões ou aumento da carga tributária. Estes meios de financiar o déficit geravam inflação, de maneira direta, através do aumento de preços de bens e serviços públicos, ou indireta, através do incremento da oferta de dinheiro (Kay, 1989).

O segundo mecanismo de propagação estaria relacionado com o reajuste salarial dos trabalhadores, e o último com a remarcação de preços feita pelos empresários, em resposta à elevação dos custos. Os ‘mecanismos de propagação’ eram interpretados por alguns estruturalistas em termos sociológicos, como sendo o resultado de um conflito envolvendo capitalistas, trabalhadores e o Estado para defender ou aumentar sua participação relativa na renda nacional. Ao perceber este conflito de interesses por detrás da espiral inflacionária, Noyola chamou a atenção para a luta de classes em sua análise sobre a inflação: *“inflation is but a particular aspect of the much more general phenomenon of the class struggle”* (Noyola *apud* Kay, 1989, p. 54).

Prebisch considerava a escolha entre desenvolvimento econômico e estabilização monetária um ‘falso dilema’. Para alcançar uma compatibilidade entre esses objetivos era preciso agir não apenas sobre os fatores de demanda, como propunham os monetaristas, mas principalmente sobre os entraves na esfera da oferta.

O estruturalismo nunca foi uma teoria “antimonetarista”, como era o keynesianismo. Eis a razão pela qual um economista conservador como Roberto Campos¹⁴ ser considerado monetarista, num primeiro momento, apenas no sentido antiestruturalista. Campos costumava dizer que todo estruturalista investido em posições que exigissem respostas políticas de curto prazo se tornava monetarista, enquanto todo monetarista era, em longo prazo, um estruturalista. (Kay, 1989; Bielschowsky, 2000a).

2.4.3

O planejamento e o protecionismo no pensamento cepalino

O planejamento aparecia no pensamento cepalino como corolário natural do diagnóstico de problemas estruturais de produção, emprego e distribuição de renda característicos de economias periféricas em processo de industrialização espontânea. Neste sentido, a programação surgia da necessidade de conferir racionalidade a este processo em curso, devendo ser considerada como uma etapa lógica daquele diagnóstico sobre a especificidade das estruturas subdesenvolvidas (Bielschowsky, 2000a, b).

O planejamento da CEPAL objetivava evitar desequilíbrios externos e estabelecer um equilíbrio razoável na expansão das atividades básicas. A necessidade de programar surgia também do problema de escassez de poupança, que exigiria seleção criteriosa das atividades a serem estimuladas. O planejamento operaria principalmente do lado do uso dos recursos, procurando aumentar a eficácia na utilização dos recursos raros, com o objetivo primordial de reduzir o custo social da produção. (Furtado, 1985; Bielschowsky, 2000a).

Celso Furtado foi o primeiro chefe da Divisão de Planejamento da CEPAL. Foi ele quem dirigiu a elaboração do primeiro manual de técnica de planejamento das Nações Unidas. Furtado considera o planejamento a grande invenção do capitalismo

¹⁴ Em sua classificação das principais correntes do pensamento econômico brasileiro no período 1945-1964, Bielschowsky (2000a) considera Roberto Campos como um economista desenvolvimentista não-nacionalista vinculado ao setor público, com uma orientação teórica vinculada ao ecletismo pós-keynesiano. A ênfase de Campos em estabilidade monetária foi historicamente datada, vindo a ocorrer na segunda metade dos anos 50, quando o BNDE estava em intensa atividade e a industrialização com suporte estatal já aparecia como um fato consumado.

moderno. Seu interesse pelo assunto surgiu das impressões que tivera da experiência francesa do pós-guerra. Os franceses diziam que o planejamento era necessário para solucionar os problemas causados pelas destruições da guerra. O subdesenvolvimento, na ótica de Furtado, era uma espécie de devastação. Por isso o planejamento seria o único caminho que restava para reduzir o atraso que a América Latina havia acumulado no passado. Na década de 50, o conceito de “planejamento” era essencial para conferir coerência e sistematicidade às proposições políticas. A técnica de planejamento criada pela CEPAL serviu para que o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960) elaborasse o seu Plano de Metas, considerado o maior instrumento de planejamento de toda a história do Brasil (Furtado, 1999b). A fim de suprir a carência de quadros técnicos existentes nos governos da região, a CEPAL criaria o ILPES (Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social), no início dos anos 60.

Outra política proposta pela CEPAL igualmente polêmica era a defesa do protecionismo. Tratava-se de um protecionismo “saudável”, moderado e seletivo, que pudesse compensar o relativo fechamento e as políticas protecionistas do centro. Pretendia ainda garantir o crescimento interno da renda, incentivando o desenvolvimento de alguns ramos industriais.

Em um artigo de 1959 sobre protecionismo, Prebisch havia construído um modelo formal baseado nos setores industrial e primário-exportador. O ponto central do modelo era a existência do trabalho excedente e qual seria sua melhor utilização econômica. A principal dúvida era se ele deveria ser direcionado para atividades exportadoras, agravando a deterioração nos termos de troca, ou para a indústria, em atividades que eram cada vez menos eficientes e que demandavam forte proteção ou salários decrescentes. Através desse modelo, Prebisch concluía em favor do protecionismo para a indústria. Essa análise se baseava numa divisão da economia periférica em três setores (subsistência, exportador e industrial), sendo que o desenvolvimento econômico deveria fazer com que os setores modernos absorvessem mão-de-obra das atividades de baixa produtividade média. O objetivo seria demonstrar a superioridade da absorção dessa força de trabalho em atividades do

mercado interno moderno, ao invés de serem empregadas nas atividades exportadoras (Bielschowsky, 2000a).

2.5 Síntese do significado da primeira década da CEPAL

A CEPAL surgiu numa época em que seu próprio objeto de análise, a América Latina, era um conceito em construção. Suas formulações iniciais estavam impregnadas pela visão de mundo de três países do Cone Sul (Brasil, Chile e Argentina) e do México. Foi a partir de estudos sobre as quatro maiores economias de então que se esboçou um quadro do conjunto da economia latino-americana.

As raízes do pensamento cepalino repousavam nas condições concretas do funcionamento das economias latino-americanas. A novidade deste processo de constituição da identidade latino-americana era que ele partia da prática da política econômica para a análise econômica. Mesmo sem captar as especificidades de cada país ou região, numa época em que eram escassos dados e estatísticas sobre o subcontinente, a produção teórica da CEPAL conseguiu construir um referencial coletivo latino-americano. Foi a primeira visão coerente do conjunto da América Latina, que deixava de ser uma simples abstração.

A teoria da CEPAL foi formulada num contexto histórico determinado com o objetivo de dar respostas concretas aos obstáculos estruturais característicos das sociedades subdesenvolvidas. Trata-se de um pensamento heterodoxo e original que recebeu influências de matrizes variadas, como a teoria clássica, neoclássica e keynesiana, além de incorporar elementos de análise das economias planificadas. A originalidade da escola cepalina não se limitaria ao âmbito teórico. Após traçar a radiografia do continente latino-americano, a CEPAL iria se esforçar para transformar suas idéias em propostas políticas que viabilizassem a industrialização da região. Seu pensamento gerou ideologias que motivaram a ação, demonstrando a estreita relação entre a teoria e a práxis.

Bielschowsky tem toda razão quando afirma que “os anos 1950 foram para a CEPAL os de auge da criatividade e da capacidade de ousar e influenciar” (Bielschowsky, 2000b, p. 25). Não há dúvida que a primeira década de trabalho da

CEPAL, entre 1948 e 1959, foi a mais efervescente de sua história, pois significou o nascimento da primeira escola de pensamento não só da América Latina, como de todo o Terceiro Mundo.