

15-203

29

CIP-Brasil. Catalogação-na-fonte
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

C517 Cinqüenta anos de pensamento na Cepal /
organização, Ricardo Bialstchowsky; tradução de Vera
Ribeiro. – Rio de Janeiro: Record, 2000.

Tradução de: Cincuenta años de pensamiento en la
CEPAL
Inclui bibliografia
ISBN 85-01-05772-X (vol.1)

1. CEPAL. I. Bialstchowsky, Ricardo.

00-0143 CDD – 336.09168
CDU – 339.923(8 6)

Copyright © 2000 by Comissão Econômica para América Latina
e Caribe (CEPAL) e Conselho Federal de Economia (COFECON)

Tradução de Vera Ribeiro, encomendada pela Editora Record e
pelo COFECON

Capa: Evelyn Grumach

Direitos exclusivos de publicação em língua portuguesa para o Brasil
cedidos pelo COFECON para a
DISTRIBUIDORA RECORD DE SERVIÇOS DE IMPRENSA S.A.
Rua Argentina 171 – Rio de Janeiro, RJ – 20921-380 –Tel.: 585-2000
que se reserva a propriedade literária desta tradução

Impresso no Brasil

ISBN 85-01-05772-X

PEDIDOS PELO REEMBOLSO POSTAL
Caixa Postal 23.052
Rio de Janeiro, RJ – 20922-970



I. INTRODUÇÃO

A CEPAL está celebrando em 1998 seus cinquenta anos de atividades. Foi, em todo esse período, a principal fonte mundial de informação e análise sobre a realidade econômica e social latino-americana. Mais que isso, foi o único centro intelectual em toda a região capaz de gerar um enfoque analítico próprio, que manteve vigente por meio século.

Este trabalho tem por objetivo introduzir a seleção de textos do presente livro comemorativo. Reconstitui a trajetória intelectual da instituição no período e remete o leitor às teses de maior relevância e aos textos selecionados, contextualizando-os em seu momento histórico e na obra da instituição em seu conjunto.²

A reconstrução inicia-se com a apresentação de um quadro-síntese da produção analítica cepalina construída no período. O quadro contém os planos de análise comuns a todas as etapas da trajetória intelectual da instituição, bem como uma periodização da história das idéias nela geradas, construída a partir da sucessão de “idéias-força” ou “mensagens” que orientaram essa produção.

Em seguida, faz-se breve descrição da peça analítica central ao pensamento gerado na CEPAL, o método histórico-estruturalista. Por último, procede-se, nas seções seguintes, a uma breve resenha das teses cepalinas de cada período.

²É volumosa a bibliografia da CEPAL, de modo que no presente texto fomos obrigados a omitir muitas referências importantes. Também há muitos trabalhos de avaliação do pensamento da agência, entre os quais podem-se mencionar, por exemplo, os de Hirschmann (1963), Cardoso (1977), Rodríguez (1981), Gurriñi (1982), Pazos (1983) e Hodara (1987).

II. CARACTERIZAÇÃO: PRINCIPAIS PLANOS ANALÍTICOS E ETAPAS DO PENSAMENTO

O ponto de partida para o entendimento da contribuição da CEPAL à história das idéias econômicas deve ser o reconhecimento de que trata-se de um corpo analítico específico, aplicável a condições históricas próprias da periferia latino-americana. Talvez por essa razão, quando se busca nos principais compêndios de história da teoria econômica a presença do pensamento cepalino as referências são escassas, e limitadas, quando muito, à tese da deterioração dos termos de troca e à tese estruturalista da inflação. Essa ausência por vezes leva a que se desconheça a força explicativa desse corpo analítico, que deriva de uma fértil interação entre, por um lado, um método essencialmente histórico e indutivo e, por outro, uma referência abstrato-teórica própria, a teoria estruturalista do subdesenvolvimento periférico latino-americano.

Schumpeter, num dos capítulos introdutórios à sua monumental história da análise econômica (1954), faz distinção entre o objeto principal de estudo (*history of economic analysis*) e outro campo da história do pensamento econômico, o dos “sistemas de economia política” (*history of systems of political economy*), considerados como um “amplo conjunto de políticas econômicas que os autores sustentam tendo por fundamento determinados princípios unificadores (normativos) como os princípios do liberalismo econômico, do socialismo etc.” (p. 38). A contribuição da CEPAL — tal como de um modo geral as contribuições da chamada economia do desenvolvimento — pertence a esse segundo grupo. Seu princípio “normativo” é a idéia da necessidade da contribuição do Estado ao ordenamento do desenvolvimento econômico nas condições da periferia latino-americana. Trata-se, em resumo, do paradigma desenvolvimentista latino-americano.

Adolfo Gurrieri (1982) abre sua coletânea sobre a obra de Prebisch na CEPAL com uma definição que vale a pena reproduzir, porque ajuda a entender o pensamento cepalino como um todo, em seu meio século:

No cabe duda que lo propuesto por Raúl Prebisch en sus primeros trabajos en la CEPAL es un paradigma o programa porque constituye un esquema ordenado de un campo problema — el desarrollo latinoamericano — construido en contraposición al entonces predominante, a partir del cual organiza la búsqueda y acumulación de conocimiento de una manera colectiva y socialmente organizada (...). Su programa (...) es también el fundamento de la creación y consolidación de las instituciones que le servirán de ámbito propicio para el crecimiento y difusión de sus ideas, y sobre todo, el artefacto con que penetra en la realidad para conocerla y transformarla (p. 13).

Uma característica adicional das idéias geradas e divulgadas pela CEPAL é o fato de que nunca foi uma instituição acadêmica, e que seu público-alvo são os policy-makers da América Latina. Por essa razão, por muito tempo a unidade e o escopo do “sistema de economia política cepalino” permanecem desconhecidos. A difícil tarefa de reunir as idéias nem sempre claramente interligadas de Prebisch e da CEPAL foi pela primeira vez realizada em 1968 por Aníbal Pinto, por ocasião da celebração do vigésimo aniversário da agência (CEPAL, 1969). Posteriormente, a pedido do próprio Prebisch, Rodríguez (1981) fez com o mesmo objetivo um trabalho bem mais minucioso e abrangente.

A sistematização que aqui se faz da obra da CEPAL nos cinquenta anos é facilitada por duas características centrais ao pensamento da instituição.

Primeiro, pelo fato de que em todas as fases em que se pode subdividi-lo encontra-se o mesmo enfoque metodológico. O que vai-se alterando é a própria história real sobre a qual se debruça a análise, bem como o contexto ideológico no qual ela é gerada, obrigando-a permanentemente a adaptar ênfases e a renovar interpretações de modo a adaptar-se aos novos contextos históricos.

É possível identificar quatro traços analíticos comuns aos cinco decênios. O primeiro diz respeito ao método. Trata-se do *enfoque histórico-estruturalista*, baseado na idéia da relação centro-periferia; dois outros referem-se a áreas temáticas: *Análise da inserção internacional* e *Análise dos condicionantes estruturais internos* (do crescimento e do progresso técnico, e das relações entre estes, o emprego e a distribuição de renda); por último, encontra-se o plano da *Análise das necessidades e possibilidades de ação estatal*.

QUADRO I

SÍNTESE DOS ELEMENTOS ANALÍTICOS QUE COMPÕEM O PENSAMENTO DA CEPAL

Elementos permanentes	Análise histórico-estruturalista		
	Inserção internacional (centro-periferia e vulnerabilidade externa)	Condições estruturais internas (econômicas e sociais) do crescimento/progresso técnico e do emprego/distribuição de renda	Ação estatal
PERÍODOS E TEMAS			
1948-60 (industrialização)	Deterioração dos termos de intercâmbio; desequilíbrio estrutural na balança de pagamentos; integração regional	Processo de industrialização substitutiva; tendências perigosas causadas por especialização e heterogeneidade estrutural; inflação estrutural e desemprego	Conduzir deliberadamente a industrialização
1960 (reformas)	Dependência; integração regional; política interna-cional de redução da vulnerabilidade na periferia; vés antieportação industrial	Reforma agrária e distribuição da renda como requisito para a redinamização da economia; heterogeneidade estrutural; dependência	Reformar para viabilizar o desenvolvimento
1970 (estilos de crescimento)	Dependência, endividamento perigoso; insuficiência exportadora	Estilos de crescimento, estrutura produtiva e distributiva e estruturas de poder; industrialização combinando mercado interno e esforço exportador	Viabilizar estilo que leve à homogeneidade social; fortalecer exportações industriais
1980 (divida)	Asfixia financeira	Ajuste com crescimento; oposição aos choques do ajuste, necessidade de políticas de renda e eventual conveniência de choques de estabilização; custo social do ajuste	Renegociar a dívida para ajustar com crescimento
1990-98 (transformação produtiva com equidade)	Especialização exportadora ineficaz e vulnerabilidade aos movimentos de capitais	Dificuldades para uma transformação produtiva eficaz e para reduzir o "hiato da equidade"	Implementar políticas de fortalecimento da transformação produtiva com equidade

Segundo, tal sistematização é facilitada pelo fato de que as idéias são "historicamente determinadas", quase ao nível de seus detalhes, e porque pode-se ordená-las em torno de "mensagens" transformadoras. É possível identificar cinco fases na obra da CEPAL, em torno de "idéias-força" ou "mensagens". Coincidentemente, as fases tiveram duração de aproximadamente um decênio, cada. Como se verá mais adiante, elas acompanham de perto a evolução histórica da região latino-americana.

- Origens e anos 1950: industrialização;
- anos 1960: "reformas para desobstruir a industrialização";
- anos 1970: reorientação dos "estilos" de desenvolvimento na direção da homogeneização social e na direção da industrialização pró-exportadora;
- anos 1980: superação do problema do endividamento externo, via "ajuste com crescimento";
- anos 1990: transformação produtiva com equidade.

Observe-se que as duas primeiras etapas enquadram-se por completo no ciclo expansivo mundial do pós-guerra, e as duas últimas na irregular etapa compreendida entre o fim daquele ciclo, em 1973/74, até os dias de hoje, na qual predominaram baixo crescimento mundial e grandes incertezas. A correspondência não é perfeita apenas nos anos 1970, devido à crise mundial de meados da década. No entanto, como se verá, a crise não impediu que a organização do pensamento cepalino mantivesse razoável grau de unidade nos temas abordados; apenas introduziu novas ênfases, adaptadas às novas ocorrências históricas.

O quadro I utiliza esse conjunto de elementos para registrar as principais teses que foram geradas sob seu impulso. Oferece uma idéia de conjunto do instrumental analítico que o enfoque proporciona e serve de ponto de partida para a guia de leitura que se pretende com o presente texto.

Vale observar que a classificação das teses e reflexões de acordo com os "planos" de análise não significa falta de unidade no pensamento: os diferentes planos e as diferentes teses estão perfeitamente "amarradas" pelo método histórico-estruturalista e pelas idéias-força que determinaram a produção das teses em cada período.

III. O MÉTODO HISTÓRICO-ESTRUTURALISTA, BASEADO NO ARGUMENTO DA "CONDIÇÃO PERIFÉRICA"

A CEPAL desenvolveu-se como uma escola de pensamento especializada no exame das tendências econômicas e sociais de médio e longo prazos dos países latino-americanos.

Esse traço fundamental lhe foi imprimido já em suas origens por Prebisch. O espaço dessa "cultura" foi ocupado por uma plêiade de intelectuais que reúne alguns dos principais historiadores econômicos da América Latina. Foram da CEPAL ou estiveram sob seu raio direto de influência autores de livros clássicos de história econômica dos países da região, como Anibal Pinto e seu *Chile: un Caso de Desarrollo Frustrado* (1956), Celso Furtado (1959) e seu *Formação econômica do Brasil*, e Aldo Ferrer (1979) e seu *La Economía Argentina*.

A motivação original para a inclinação cepalina pelas tendências históricas é conhecida. A agenda de reflexão e investigação inaugurada por Prebisch em 1949 compunha-se essencialmente do diagnóstico da profunda transição que se observava nas economias subdesenvolvidas latino-americanas, do modelo de crescimento primário-exportador, *hacia afuera*, ao modelo urbano-industrial, *hacia adentro*.

O enfoque histórico foi poderosamente instrumentalizado pela teoria "estruturalista" do subdesenvolvimento periférico de Prebisch.³

A perspectiva estruturalista instalou-se no centro das análises como consequência direta do objeto de reflexão a que a instituição se propunha. Tratava-se de examinar o modo próprio como se dava a transição *hacia adentro* nos países latino-americanos, transição que entendia-se repousar sobre a condição de que o processo produtivo se movia sobre uma estrutura econômica e institucional subdesenvolvida, herdada do período exportador.

Em outras disciplinas das ciências sociais, como a linguística e a antropologia, onde o "estruturalismo" se origina, este tipicamente correspondeu a um instrumental metodológico sincrônico ou a-histórico. Diferentemente, na

³Rodríguez (1981) foi quem melhor sistematizou a análise fundacional de Prebisch na CEPAL, destacando seus elementos teóricos.

análise econômica cepalina o estruturalismo é essencialmente um enfoque orientado pela busca de relações diacrônicas, históricas e comparativas, que presta-se mais ao método "indutivo" do que a uma "heurística positiva". Daí resultam fundamentos essenciais para a construção teórica da análise histórica comparativa da CEPAL: as estruturas subdesenvolvidas da periferia latino-americana condicionam — mais que determinam — comportamentos específicos, de trajetórias *a priori* desconhecidas. Por essa razão, merecem e exigem estudos e análises nos quais a teoria econômica com "selo" de universalidade só pode ser empregada com qualificações, de maneira a incorporar essas especificidades históricas e regionais.

Em outras palavras, o enfoque histórico-estruturalista cepalino abriga um método de produção de conhecimento profundamente atento para o comportamento dos agentes sociais e da trajetória das instituições, que tem maior proximidade a um movimento indutivo do que os enfoques abstrato-dedutivos tradicionais.

Apesar de sua originalidade e independência, o enfoque guarda uma interessante correspondência com as interpretações "institucionalistas" pela importância que confere à organização dos mercados e agentes em condições históricas específicas, e pela insistência nas imperfeições de mercado que essas condições determinam e tornam rígidas.

Liberado de marcos dedutivos rígidos e esquemáticos, o pensamento cepalino tem assim a capacidade de acomodar com facilidade a evolução dos acontecimentos, através de contínuas revisões em suas interpretações, que não significam perda de coerência político-ideológica ou de consistência analítica. Ao mesmo tempo, parte da investigação cepalina é uma reflexão crítica numa visão introspectiva sobre seus próprios desenvolvimentos analíticos.

A riqueza do método cepalino reside, pois, numa fértil interação entre o método indutivo e a abstração teórica formulada originalmente por Prebisch. A oposição entre "periferia" e "centro", que desempenhou duplo papel analítico, ilustra este ponto.

Primeiro, serviu para o argumento de que a referida estrutura determinava um padrão específico de inserção na economia mundial, como "periferia" da mesma, produtora de bens e serviços com demanda internacional pouco dinâmica, importadora de bens e serviços com demanda doméstica em rápida

expansão, e absorvedora de padrões de consumo e tecnologias adequadas ao centro mas freqüentemente inadequadas à disponibilidade de recursos e ao nível de renda da periferia.

Segundo, prestou-se à idéia de que a estrutura socioeconômica periférica determina um modo próprio de industrializar, introduzir progresso técnico e crescer, e um modo próprio de absorver a força de trabalho e distribuir a renda. Ou seja, em suas características centrais, o processo de crescimento, emprego e distribuição de renda na periferia seria distinto do que ocorre nos países centrais. As diferenças devem ser encontradas no fato de que as economias periféricas possuem uma estrutura pouco diversificada e tecnologicamente heterogênea, que contrasta com o quadro encontrado na situação dos países centrais. Nestes, o aparelho produtivo é diversificado, tem produtividade homogênea ao longo de toda sua extensão e tem mecanismos de criação e difusão tecnológica e de transmissão social de seus frutos inexistentes na periferia.

Não se tratava de comparar o subdesenvolvimento periférico com a história prerária das economias centrais. Para os autores cepalinos, o desenvolvimento nas condições da periferia latino-americana não seria uma "etapa" de um processo universal de desenvolvimento — como era, por exemplo, em Rostow (1956) — mas um processo inédito, cujos desdobramentos históricos seriam singulares à especificidade de suas experiências, cabendo esperar-se seqüências e resultados distintos aos que ocorreram no desenvolvimento cêntrico.

Já no texto inaugural de 1949 Prebisch alertava para a especificidade do processo de crescimento nas circunstâncias estruturais e periféricas dos países da América Latina, e exigia espaço analítico para estudá-la: "*Una de las fallas más ingentes de que adolece la teoría económica general, contemplada desde la periferia, es su falso sentido de universalidad (...). No hay que confundir el conocimiento reflexivo de lo ajeno con una sujeción mental a las ideas ajenas, de la que muy lentamente estamos aprendiendo a liberarnos*" (p. 4).

Furado foi o intelectual mais dedicado a cobrir a análise cepalina com legitimação histórica. Dedicou-se à tarefa não só como historiador mas também como teórico do subdesenvolvimento. Seus livros sobre história econômica brasileira e latino-americana (1957 e 1970) — seguramente os dois textos de história econômica da região mais lidos em todo o mundo — são

obras-primas do método estruturalista cepalino, que tiveram como função intencional defender a importância de entender o subdesenvolvimento como um contexto histórico específico, que exige teorização própria. No livro *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (Furado, 1961, Texto 5), que é o principal momento explicitamente dedicado à conceituação da problemática histórica do subdesenvolvimento, a idéia vem expressa com toda a ênfase:

O subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas modernas. É, em si, um processo particular, resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas. O fenômeno do subdesenvolvimento apresenta-se sob várias formas e em diferentes estágios. (...) Como fenômeno específico que é, o subdesenvolvimento requer esforço de teorização autônomo. A falta desse esforço tem levado muitos economistas a explicar, por analogia à experiência das economias desenvolvidas, problemas que só podem ser bem equacionados a partir de uma adequada compreensão do fenômeno do subdesenvolvimento (pp. 184-185).⁴

Como se observou, o método histórico-estruturalista, eminentemente indutivo, beneficiou-se da formulação analítica da teoria do subdesenvolvimento periférico de Prebisch, cujos traços principais são resumidos adiante. O método foi, dessa forma, instrumentalizado pela utilização simultânea e complementar dos três planos analíticos mencionados, ou seja, inserção interna, tendências e contradições internas do crescimento na periferia, e ação do Estado. As seqüências que se seguem são conduzidas de modo a exibir a presença desses planos na evolução do pensamento cepalino.

⁴Posteriormente, o autor iria avançar a formulação integrando-a à idéia de que o subdesenvolvimento corresponde a uma forma "cultural" historicamente determinada de uso do "excedente social", em que os padrões de consumo das economias centrais — e, inevitavelmente, os padrões tecnológicos que os acompanham — são absorvidos pela elite local, mas não conseguem alastrar-se à maior parcela da população, por insuficiência de renda e produtividade. A bibliografia correspondente à idéia está em auto-avaliação feita pelo autor em coletânea do Banco Mundial (Furado, 1983).

IV. INAUGURAÇÃO E ANOS 1950: LEGITIMANDO E ORIENTANDO A INDUSTRIALIZAÇÃO

1. O CONTEXTO HISTÓRICO

Nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial as economias latino-americanas estavam em pleno processo de industrialização e urbanização, potencializado pelo rápido crescimento de 5,8% ao ano entre 1945 e 1954, e por uma folga na restrição externa que permitiu uma expansão nas importações em 7,5% ao ano, nesse mesmo período. Isso abriu espaço ao fortalecimento da ideologia industrializante, que apenas vinha dando os primeiros passos na região. Ao mesmo tempo, disseminava-se a idéia de que as exportações tradicionais tendiam a recuperar terreno com a volta à normalidade no pós-guerra, potencializando a restrição da ideologia liberal dominante até os anos 1930, fundamentada, do ponto de vista acadêmico, na teoria da divisão internacional do trabalho baseada nas vantagens comparativas ricardianas ou em vantagens oriundas da dotação relativa de fatores.

Frente à ideologia liberal, a defesa do desenvolvimento pela via da industrialização tinha no imediato pós-guerra a inconveniência de encontrar-se insuficientemente instrumentalizada de um ponto de vista analítico. Havia, para os defensores da industrialização, uma espécie de "vazio teórico", e a descença em relação à teoria econômica existente gerava perplexidade face à falta de teorias que pudessem ser adaptadas às realidades econômicas e sociais que se tentava entender e transformar.

Havia, pois, um certo descompasso entre a história econômica e social e a construção de sua contrapartida no plano ideológico e analítico.⁵

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 estreita "ideológica" da hegemonia heterodoxa keynesiana, ou seja, a versão regional da teoria do desenvolvimento.

⁵ Este ponto é destacado por Anibal Pinto, num texto que não revela sua autoria, o *El Pensamiento Económico de la CEPAL* (1969), uma coletânea de textos clássicos das duas primeiras décadas da instituição.

Filme Paa note e Paa soate

ITOS SELECIONADOS

Os anos 1950 foram para a CEPAL os de auge da criatividade e da capacidade de ousar e influenciar. Prebisch e ousadia intelectual são sinônimos na América Latina. Em seu apoio, diretamente na CEPAL ou em suas cercanias, estariam nada menos que Celso Furtado, José Medina Echavarría, Regino Botti, Jorge Ahumada, Juan Noyola Vásquez, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel, e outros conhecidos desbravadores do conhecimento sobre a realidade latino-americana.

As mensagens eram inovadoras, e o campo para sua divulgação era fértil. No plano da conveniência histórica, a ideologia cepalina caía como uma luva nos projetos políticos de vários governos do continente. No plano analítico, a mensagem geral estava plenamente sintonizada com o coraço da nova "teoria do desenvolvimento": os países subdesenvolvidos mereciam uma formulação teórica independente ou pelo menos adaptada, porque em aspectos relevantes funcionavam de forma diferente dos desenvolvidos.

No fundo, com diferentes conceitos e maneiras de formular a questão, todos colocavam a mesma mensagem central, a da necessidade de reavaliar políticas de industrialização como forma de superar o subdesenvolvimento e a pobreza. A CEPAL moveu-se admiravelmente nesse contexto. Não só tornou-se uma referência indispensável quando se falava de América Latina, como também desenvolveu uma teorização própria, na qual combinou-se de forma consistente um bom número de inovações conceituais.

Observe-se que nem sempre o terreno ideológico era favorável. O era no campo acadêmico e, de certo modo, também no circuito das agências internacionais, no qual incluía-se uma atitude simpática do Banco Mundial à perspectiva desenvolvimentista — que perduraria, aliás, até o final dos anos 1970, quando Chenery foi substituído na direção de sua consultoria econômica por Anne Krueger. No entanto, conforme relata Pollock (1978), as idéias de Prebisch e da CEPAL eram vistas com muita desconfiança pelo Departamento de Estado do governo norte-americano, sobretudo no auge macarthista da guerra fria. Embora isso não tenha impedido a difusão do pensamento cepalino, é provável que explique o tom quase sempre cauteloso com que as idéias eram redigidas.

2. A SAFRA INAUGURAL E SUAS EXTENSÕES

A Comissão Econômica para a América Latina foi constituída em 1948, por uma decisão da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1947. A criação ocorreu no contexto das queixas latino-americanas de exclusão com relação ao Plano Marshall e de falta de acesso aos “dólares escassos”, que dificultava a reposição dos desgastados aparelhos produtivos da região. Apesar desse “incentivo” transitório, a percepção generalizada à época parecia ser a de que a nova organização estaria fadada a tornar-se mais uma entre as inúmeras agências internacionais inexpressivas e burocratizadas já existentes. Com Prebisch, no entanto, sua história viria a ser muito distinta.

O ex-gerente geral do Banco Central argentino Raúl Prebisch só tornou-se secretário executivo em 1950, mas chegou a Santiago em 1949 como consultor, com a responsabilidade de contribuir para o “Estudio Económico” relativo a 1948. Segundo relato de Celso Furtado em sua “Fantasia organizada” (1985), a um dado momento do primeiro semestre de 1949 Prebisch recolheu apressadamente uma primeira versão do texto que acabara de preparar para integrar esse documento. Passou algum tempo trancado em sua sala, certamente debruçado sobre os dados recém-publicados pela ONU sobre deterioração dos termos de intercâmbio. Em seguida, divulgou a obra que Hirschman chamaria de “Manifesto latino-americano”. Tratava-se de “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais” (Prebisch, 1949, Texto 1 desta coletânea).

Alguns meses depois, ainda em 1949, reapresentaria as mesmas idéias, com pequenas modificações, na parte conceitual do “Estudo econômico da América Latina, 1949” (CEPAL, 1951a, Texto 2 desta coletânea), primeiro documento dedicado a realizar um balanço das tendências econômicas dos principais países latino-americanos. E, em 1950, Prebisch redigiria os cinco primeiros capítulos do “Estudio Económico de América Latina, 1950”, que ganharia o nome de “Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico” (CEPAL, 1951b, Texto 3 desta coletânea).

Esse conjunto de documentos já continha todos os elementos que passariam a figurar como a grande referência ideológica e analítica para os desenvolvimentistas latino-americanos.

Primeiro, argumenta que a industrialização espontânea em curso tinha significado especial na história da humanidade, porque representava a possibilidade

de captação pela vasta região subdesenvolvida latino-americana dos frutos do progresso técnico mundial, até então essencialmente confinados aos países industrializados.

Segundo, apresenta os elementos da matriz analítica da qual “arranca” o pensamento cepalino. Neles encontram-se tanto a análise da inserção internacional das economias periféricas e da vulnerabilidade externa decorrente, como a análise das condições problemáticas e das tendências “perversas” com que se processa internamente o crescimento na periferia latino-americana.

Por último, realiza uma primeira incursão na temática da intervenção esta tal, que surge fortalecida pelo argumento da natureza problemática da industrialização nas condições estruturais periféricas, que o mercado não teria como resolver espontaneamente.

i) *Inserção Internacional “Periférica”*

Conforme se argumentou, a análise cepalina tem como um de seus instrumentos básicos a didática do contraste entre o modo com que o crescimento, o progresso técnico e o comércio internacional ocorrem nas estruturas econômicas e sociais dos países “periféricos” e o modo como ocorrem nos países “cêntricos”.

O contraste presta-se, no caso do exame do comércio internacional, para destacar as interdependências entre o comportamento do “centro” e o da “periferia” e os problemas que geram para os últimos.

Prebisch já utilizava a expressão “países periféricos” bem antes de ingressar na CEPAL (Love, 1980). A categoria servia-lhe até então para salientar a vulnerabilidade latino-americana aos ciclos econômicos, resultando em processos inflacionários com um forte componente exógeno e tendências a contrações cíclicas internas que, politicamente, potencializavam soluções macroeconômicas pouco recomendáveis.⁶ A violenta contração da capacidade para importar nos anos 1930 e suas repercussões sobre as economias latino-americanas constituíram a referência histórica principal para a elaboração,

6] Hodara (1987) faz uma resenha das idéias de Prebisch contidas nos relatórios anuais do Banco Central argentino entre 1936 e 1942. Felipe Pazos (1983) caracteriza os anos 1930 e 1940 como a fase do pensamento latino-americano voltado para políticas monetárias anticíclicas.

por parte de Prebisch, da distinção entre o modo de funcionamento das economias dos países industrializados e aquele encontrado em economias especializadas em bens primários.

Na CEPAL o argumento ganhou contundência logo nos textos inaugurais, porque foi acompanhado da tese da tendência à deterioração dos termos de troca, que afrontava o postulado liberal das virtudes do comércio internacional livre. Ao contrário do que prometia a teoria das vantagens comparativas, durante o século XX a maior lentidão no progresso técnico dos produtos primários em relação aos industriais não estava motivando o encarecimento dos primários com relação aos últimos.

A tese teve duas versões, ambas estruturalistas, e ambas centradas na idéia das vantagens comparativas dinâmicas da produção industrial — ou das desvantagens comparativas dinâmicas da especialização em bens primários. No Manifesto latino-americano ela vinculava-se aos ciclos e à forma como a estrutura de produção e emprego subdesenvolvida impedia a periferia de reter os frutos de seu progresso técnico, à diferença do que ocorria no “centro”. Ali, sindicatos organizados e uma estrutura produtiva concentrada logravam impedir a queda nominal de preços dos bens industriais durante a “baixa cíclica”, mais que compensando, dessa forma, os ganhos que a periferia obtinha no auge cíclico com os bens primários.⁷

A segunda versão surge no segundo dos três textos mencionados e é reforçada no terceiro deles. Contemplava a tendência “potencial” à deterioração, devida ao excesso de mão-de-obra na agricultura subdesenvolvida da periferia — não transferível aos países cêntricos, fechados à imigração — cujo eventual emprego em atividades exportadoras resultaria em expansão da oferta que deprimiria os preços internacionais, resultando em menor valor apesar do maior volume de produção.⁸

Com esse argumento defendia a “economicidade” da indústria e justificava o recurso ao protecionismo: mesmo que a eficiência da produção industrial fosse menor na periferia, ela era superior à eficiência da aplicação alternativa dos recursos produtivos na agricultura.

⁷De forma simultânea e independente, Singer (1949) apresentava a mesma análise.

⁸O mesmo argumento seria posteriormente desenvolvido de forma elegante por Lewis (1953) em seu texto clássico sobre oferta limitada de mão-de-obra. Só muito depois Prebisch (1959) faria uma versão academicamente rigorosa da idéia, aparentemente estimulado por Chenery.

Passo seguinte, argumentava que, enquanto ocorresse, o processo de industrialização não relaxaria a vulnerabilidade externa, porque por muito tempo à frente manter-se-ia na periferia latino-americana a condição de exportadora de produtos primários, de demanda inelástica nos países cêntricos, e de importadora de produtos industriais, de alta elasticidade da demanda na periferia. Assinalava que, enquanto não fosse concluído, o processo de industrialização enfrentaria permanentemente uma tendência ao desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos, já que o processo substitutivo “aliviava” as importações por um lado, mas impunha novas exigências, derivadas tanto da nova estrutura produtiva que criava, como do crescimento da renda que gerava. Por essa razão, apenas alterava-se a composição das importações, renovando-se continuamente o problema da insuficiência de divisas.

Essa formulação sobre a tendência ao desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos é central a várias formulações cepalinas da época.

Primeiro, rege o próprio conceito de industrialização por “substituição de importações”. O argumento vem elaborado de forma acabada em texto bem posterior por Maria da Conceição Tavares (1963, Texto 4 desta coletânea), mas já surge nos textos inaugurais. A dinâmica substitutiva consiste na forma como a economia reage a sucessivos estrangulamentos do balanço de pagamentos. Por progressiva compressão na pauta de importação, a industrialização vai passando de setores de instalação “fácil”, pouco exigentes em matéria de tecnologia, capital e escala, a segmentos cada vez mais sofisticados e exigentes.⁹

Observe-se que é totalmente equivocada a idéia muito difundida por economistas liberais de que o que a CEPAL propunha era uma “autarquia”. Ao contrário, havia recorrente reiteração de que o processo substitutivo apenas alterava a composição das importações. Mais ainda, o crescimento econômico representava inevitável pressão por expansão das mesmas, e os países cêntricos só tinham a ganhar com a industrialização da periferia e com uma

⁹Por muito tempo reinou absoluta no pensamento latino-americano a idéia de que a “substituição de importações” era a forma de industrializar na América Latina e que a “dinâmica substitutiva” era o modelo de crescimento na região. Por volta de meados dos anos 1970, a escola de Campinas, no Brasil, constituída por intelectuais de origem cepalina, opôs-se pela primeira vez à equivalência entre os conceitos de “industrialização”, por um lado, e “substituição de importações”, por outro: o processo de industrialização seria portador de uma lógica e de um dinamismo independente da mera substituição de importações, já que projetava-se por força de decisões de acumulação de capital orientadas para a formação de capacidade de oferta sem “demanda reprimida por restrições a importar”.

3 maior abertura à importação de produtos nela originados. O argumento era, pois, o de que havia ampla "solidariedade intrínseca" entre a industrialização e a expansão do comércio internacional.¹⁰ E, como se argumenta mais adiante, a partir dos anos 1960 a CEPAL passaria a defender recorrentemente a necessidade de implementação de políticas de estímulo e diversificação das exportações.

Segundo, e também diferentemente do que muitas vezes se supõe, a preocupação com o desequilíbrio externo levou a que desde as origens, e sobretudo a partir dos anos 1960, a CEPAL enfatizasse a importância de estimular as exportações.

Nesse terreno a instituição teve um papel intelectual central em duas iniciativas institucionais de grande envergadura. Na segunda metade dos anos 1950 esteve envolvida na criação da ALALC. E, na primeira metade dos anos 1960, o próprio Prebisch seria o personagem principal na criação da UNCTAD.

A argumentação cepalina em favor da ALALC continha a idéia de iniciar um processo de diversificação das exportações por esforço próprio, através da via teoricamente mais fácil do comércio intra-regional. Mais importante ainda, e conforme se lê nas seções introdutórias do texto cepalino inaugural sobre o tema (CEPAL, 1959, Texto 9 da presente coletânea) — redigido por Prebisch —, o mercado comum latino-americano teria a virtude de ampliar o tamanho do mercado dos setores industriais exigentes em escala, facilitando o aprofundamento do processo substitutivo.

A UNCTAD nasce de idéias debatidas nos anos 1930 e 1940, relacionadas com a necessidade de atenuar a vulnerabilidade dos países periféricos aos ciclos, através de mecanismos de intervenção internacional concentrados em comum acordo com os países centrais. No momento de seu nascimento a ênfase na necessidade de diversificar e ampliar as exportações — inclusive industriais — estava sendo estendida do âmbito restrito do mercado regional para o mais ambicioso do mercado mundial. O texto que Prebisch (1964, Texto 10) apresentou à Segunda Conferência da nova entidade é, possivelmente, o momento em que a idéia de cooperação internacional para reforçar o desenvolvimento da periferia através de acordos de comércio internacional encontra maior densidade.

¹⁰Sobre críticas equivocadas à CEPAL, veja-se, por exemplo, Assael (1982).

Terceiro, a idéia do estrangulamento permanente do balanço de pagamentos também é central na tese da inflação estrutural. A tese foi desenvolvida por Juan Noyola Vásquez (1956, Texto 7 desta coletânea) e refinada por Osvaldo Sunkel (1958, Texto 8 desta coletânea) e Aníbal Pinto (1960). O desequilíbrio estrutural da balança de pagamentos aparece nestes textos como causa estrutural "básica" da inflação, ao lado da rigidez da oferta agrícola, desencadeando um processo alimentado por "fatores de acumulação" e por "mecanismos de propagação".¹¹

Quarto, em 1954, frente a dificuldades crescentes no balanço de pagamentos, determinadas pelo final da guerra da Coreia, a idéia do estrangulamento externo reaparece relacionada à discussão sobre a conveniência de estimular a entrada de capitais estrangeiros privados, ou seja, de não restringir-se à busca de capitais provenientes de recursos públicos. Prebisch defendia esse estímulo, mas chamava a atenção para o perigo de expandir os passivos externos dos países e submetê-los exageradamente ao peso de seu serviço, pelo que seria mais prudente ampliar o financiamento de agências oficiais. O texto sobre "Cooperación internacional" (CEPAL, 1954) é uma primeira incursão num tema que teria vida longa na América Latina.

Com variações adaptativas aos diferentes contextos de comércio mundial e às variadas condições de financiamento internacional, o argumento da vulnerabilidade externa acompanha as cinco décadas da reflexão cepalina. Nos anos 1960 ganharia a denominação "dependência financeira e tecnológica", e nos anos 1970 seria feito um enriquecimento analítico da "dependência", através do exame do papel das empresas transnacionais nas economias periféricas. Nos anos 1980 a vulnerabilidade externa equivaleria praticamente à "asfixia" financeira pela dívida externa, e, nos anos 1990, a vulnerabilidade seria tratada como um duplo problema, ou seja, especialização produtiva e tecnológica com pouco dinamismo no mercado mundial e excessiva exposição ao endividamento externo, sobretudo de curto prazo.

¹¹A leitura atenta dos textos de Prebisch mostra que por muito tempo o mesmo tinha reservas com relação ao tipo de uso que por vezes se fazia da idéia de inflação causada por estrangulamentos externos, possivelmente por receio de demonstrar complacência com relação ao combate à inflação. Ainda que sua argumentação sobre a matéria incluíse a importante ressalva de que as políticas monetárias domésticas de curto prazo não bastavam, sendo necessárias políticas estruturais, o autor considerava indispensável enfrentar com rigor os problemas de curto prazo. Um primeiro momento de "recuo" em favor da tese estruturalista da inflação foi o texto "El falso dilema entre estabilidad y desarrollo" (Prebisch, 1961).

ii) *Condições Estruturais Internas*

Retornemos agora aos textos inaugurais, para neles identificar o arcabouço analítico relativo aos condicionantes estruturais "internos" do crescimento e do emprego. Aqui também o contraste com as economias industrializadas era utilizado para a análise das economias latino-americanas.

Ao mesmo tempo que, como se observou, a industrialização espontânea era saudada como um acontecimento de grande significado na história da difusão mundial do progresso técnico, avaliava-se o processo como intrinsecamente problemático, porque realizado sobre a base de estruturas econômicas e institucionais subdesenvolvidas.

O argumento tinha como fundamento duas características centrais dessas estruturas. Primeiro, que se herdara uma base econômica especializada em poucas atividades de exportação, com baixo grau de diversificação e com complementariedade intersectorial e integração vertical extremamente reduzidas. Havia limitações sérias à compensação dessas deficiências. No tocante à parcela das novas exigências passíveis de importações, havia a restrição dada pela escassez de exportações e de disponibilidade de financiamento externo. E, na parcela que exigia esforço doméstico, havia insuficiência de poupança para gerar simultaneamente todos os investimentos que a industrialização exigia.

A outra característica era a baixa produtividade de todos os setores, exceto o de exportação. Essa "heterogeneidade estrutural" — a expressão só seria cunhada nos anos 1960, por Aníbal Pinto, mas aplica-se à formulação dos anos 1950 — abrangia um amplo excedente real e potencial de mão-de-obra, e uma baixa produtividade média per capita reduzia a possibilidade de elevar as taxas de poupança nessas economias, limitando a acumulação de capital e o crescimento. A situação se complicava pela insuficiente capacidade de poupança do setor público, devido à estrutura fiscal obsoleta e, no que se refere à poupança do setor privado, aos sumtuosos padrões de consumo praticados pelas classes ricas, um hábito que tenderia a se agravar como resultado da acentuação dos efeitos de demonstração.

Em resumo, as economias periféricas enfrentavam-se com graves problemas de insuficiência de poupança e de divisas. Desde as origens, esse "modelo de dois hiatos" conduziu a reflexão cepalina, ainda que a expressão *dois hiatos*

nunca figurasse nos textos e tampouco lhe fosse dado o tratamento formal que posteriormente Chenery e outros dariam.¹²

A continuidade do "novo estágio de difusão do progresso técnico" estaria permanentemente ameaçada pelo conjunto de problemas que são característicos das economias periféricas. Como resultado dos dois traços distintivos das estruturas produtivas dessas economias, ou seja, especialização e heterogeneidade tecnológica, o processo em curso estaria provocando três tendências perversas, que estariam desempenhando um papel básico no contexto dinâmico: o desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos, a inflação e o desemprego.

Como mencionado anteriormente, o desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos resultava das exigências de importação de economias em industrialização que se especializaram em umas poucas atividades exportadoras e enfrentavam baixa elasticidade de demanda por suas exportações. Exatamente por serem estas pouco diversificadas, sofririam permanentemente pressão por ampliar as importações além do que era permitido pela expansão das exportações.

A tendência à inflação decorria tanto do desequilíbrio da balança de pagamentos como das demais insuficiências que o processo de industrialização enfrenta em economias pouco diversificadas (rigidez agrícola, escassez de energia e transporte etc.).

A maioria dos desenvolvimentistas repelia as políticas de estabilização por ajuste recessivo — simbolizadas pela atuação do FMI na região —, acreditando que elas obstruíam o desenvolvimento econômico em curso, visto como uma transformação histórica fundamental. Como se sabe, nas freqüentes situações em que ocorriam elevações de preços simultâneas a desequilíbrio externo, o FMI não hesitava em recomendar que se desvalo-

¹²Os economistas da CEPAL sempre coincidiram entre si com relação ao tratamento analítico do hiato externo, mas nem sempre coincidiram na análise do chamado hiato de poupanças. De um lado, Prebisch, Furtado e talvez uma fração majoritária enfatizavam o hiato como barreira fundamental ao crescimento. De outro, economistas que trabalhavam na linha de Aníbal Pinto preferiam apontar para problemas de "financiamento" do investimento, recusando, "keynesianamente", a idéia de que havia insuficiência de poupança. Entre estes, destacam-se os influentes cepalinos brasileiros que estiveram na CEPAL no início dos anos 1960 sob a orientação de Pinto, ou seja, Conceição Tavares, Antonio Barros de Castro e Carlos Lessa. Os dois últimos são co-autores de "Introdução à economia, uma abordagem estruturalista" (1967), prefaciado por Pinto, e o primeiro deles do livro "Sete ensaios sobre a economia brasileira", de inspiração estruturalista (Castro, 1971).

trizasse fortemente o câmbio e se procurasse neutralizar o efeito inflacionário dessa medida com drásticas contrações fiscais e monetárias. Os estruturalistas, além de contra-atacarem com sugestões heterodoxas — câmbio múltiplo, por exemplo — ofereceram, com a mencionada teorização de Noyola (1957) e Sunkel (1958), uma arma analítica que à época teve importante influência na oposição às recomendações de estabilização com ajuste recessivo. 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 isso deveria ser feito por meio de um esforço de crescimento contínuo e planejado. Políticas creditícias e fiscais restritivas não apenas fracassam no tratamento da inflação, mas ainda, ao causarem recessão, reforçam as tendências inflacionárias estruturais, que se explicitam tão logo o crescimento é retomado.

Por último, o desemprego resultava tanto da incapacidade das atividades exportadoras de absorver o excedente de mão-de-obra como da insuficiente capacidade de absorção pelas atividades modernas destinadas ao mercado doméstico.

Para que essas últimas fossem capazes de absorver os subempregados, seriam necessárias taxas de formação de capital e de crescimento que, nas condições da economia periférica, representavam um extraordinário desafio: a heterogeneidade estrutural limitava a capacidade de geração de excedente, já que somente em uma pequena fração da economia se operava com elevada produtividade; a especialização limitava a capacidade para exportar e determinava fortes pressões importadoras; por último, as técnicas produtivas importadas dos países centrais seriam, segundo o argumento, inadequadamente absorvedoras de mão-de-obra (mais tarde o argumento se estenderia para incorporar a idéia de que a nova composição da produção industrial também tendia à menor absorção de mão-de-obra).

Em cada uma dessas dimensões, assim como na análise da vulnerabilidade externa, o pensamento cepalino iria evoluir e sofisticar-se nas décadas seguintes, admitindo acomodações às novas circunstâncias históricas. No entanto permaneceria como eixo central das argumentações a forma diferenciada como o crescimento e o progresso técnico se processam nas estruturas econômicas e

institucionais dos países subdesenvolvidos, e a forma diferenciada como impactam o comércio internacional e o emprego. Voltaremos ao ponto nas demais seções do presente texto.

iii) Planejamento

Como se observou, desde os primórdios da CEPAL os trabalhos eram fortemente *policy-oriented*. A ação estatal em apoio ao processo de desenvolvimento aparece no pensamento cepalino como corolário natural do diagnóstico de problemas estruturais de produção, emprego e distribuição de renda nas condições específicas da periferia subdesenvolvida.

Nos anos 1950, o conceito-chave utilizado para conferir coerência e sistematicidade às proposições de política foi o de “planejamento” ou “programação”.¹³ Nesse momento, e em certa medida também nos anos 1960, a ênfase no planejamento orientado tinha um significado adicional, que era suprir imensas deficiências técnicas na maioria dos governos da região.

O ponto de partida para o apoio técnico ao planejamento dos governos foi a elaboração de orientação no que se refere a técnicas de programação, acompanhada em vários países de ensaios de aplicação dessas técnicas.¹⁴ Em 1953 seria divulgado um “Estudio preliminar sobre la técnica de programación”, que foi revisado no documento “Introducción à técnica de programación” (CEPAL, 1955, Texto 6 desta coletânea). Conforme explicitado na própria introdução ao documento de 1955, a programação consistia na “etapa lógica” que se seguia ao reconhecimento dos problemas do desenvolvimento, vale dizer da necessidade de conferir racionalidade ao processo espontâneo de industrialização em curso.

O principal autor da parte conceitual desses documentos sobre programação foi Celso Furtado. Iniciava-se, então, uma tradição que seria difundida por Jorge Ahumada, Pedro Vuscovic e outros economistas que no início dos anos 1960 ajudaram Prebisch a criar no âmbito da CEPAL o

¹³Uma primeira incursão nesse tema, que já desenha as bases do planejamento, consta do já citado “Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico” (Prebisch, 1951).

¹⁴No caso brasileiro, Celso Furtado realizou o trabalho em 1953-54, em parceria com Regino Bortí, nas dependências do recém-criado Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, BNDE, no Rio de Janeiro. Na ocasião, foi formado, com esse objetivo, o Grupo Misto CEPAL-BNDE.

Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social, ILPES, e que viriam a ter papel central na influente e exitosa trajetória desse órgão na formação de quadros técnicos governamentais em toda a América Latina.¹⁵

Vista com os olhos de hoje, a orientação contida no documento sobre técnicas de programação parece trivial. Indica, primeiro, como realizar exercícios de consistência macroeconômica, de maneira a fornecer o ponto de partida da programação, ou seja, a definição das taxas de crescimento possíveis dadas as restrições previsíveis de poupança e de balança de pagamentos; segundo, dá indicações sobre a realização de projeções de demanda setorial com base em elasticidade-renda — que só em textos posteriores recomendar-se-ia instrumentalizar com matriz de insumo-produto; de posse do mapa de consumo futuro, o programador deveria proceder, então, à seleção de setores e projetos de substituição de importações, de acordo com o critério de “produzibilidade social marginal do capital”.

Colocado, porém, no contexto latino-americano dos anos 1950, isso nada tinha de trivial. Faltavam estatísticas econômicas básicas, não se contava sequer com sistemas mínimos de contas nacionais, e os governos operavam as economias com forte desconhecimento sobre suas tendências básicas. A orientação dada pelas técnicas de programação da CEPAL desempenhava o papel de conscientização sobre essas insuficiências e sobre a importância de conferir um mínimo de previsibilidade ao contexto macroeconômico no qual repousaria o desejado processo de crescimento.

A partir daí, no decorrer de toda sua história, a CEPAL produziria um sem-número de textos de recomendação de política econômica — e um sem-número de missões de assistência técnica aos países latino-americanos — nos mais variados campos da atividade econômica e nos mais variados temas que compõem a problemática do desenvolvimento.

¹⁵Na bibliografia do ILPES sobre planejamento podem-se consultar, entre outros, os livros *Discusiones sobre planificación*, Siglo XXI (ILPES, 1966) e *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina* (ILPES, 1973); a referência bibliográfica principal sobre Jorge Ahumada é o livro de obras esboçadas do autor (Ahumada, 1986).

V. OS ANOS 1960: REDISTRIBUIR PARA CRESCER

1. O CONTEXTO HISTÓRICO

A história latino-americana da segunda metade dos anos 1950 converteu três elementos que incidiram radicalmente sobre a evolução do pensamento cepalino — e latino-americano de um modo geral — nos anos 1960.

Primeiro, o crescimento na maioria dos países, apesar de persistente (5,7% ao ano, entre 1955 e 1959), estava ocorrendo em meio a crescente instabilidade macroeconômica, em boa medida motivado por problemas de restrições a importações — que cresceram apenas 2,1% ao ano, no mesmo período, e 0,3% ao ano, entre 1960 e 1964. Nesse contexto de aguda restrição externa, vários países enfrentavam-se com acentuadas pressões inflacionárias.

Segundo, o processo de industrialização continuava a impor-se como tendência histórica, mas a urbanização correspondente fazia-se com crescente empobrecimento e favelização, evidenciando a incapacidade de absorção da força de trabalho proveniente da zona rural por atividades produtivas modernas e estendendo com grande visibilidade a pobreza rural aos centros urbanos. Simultaneamente, a democracia ganhava densidade, e uma crescente insatisfação passava a traduzir-se em pressões sociais, através do quotidiano da vida política e sindical.

Terceiro, a Revolução Cubana de 1959 teria profunda repercussão sobre a atitude norte-americana frente a tais pressões e frente à movimentação política que se alastrava na América Latina. A reação a Cuba, na esfera diplomática, distanciava-se por completo da atitude desconfiada do período macarthista e se expressava no Programa Aliança para o Progresso, conduzido pela Organização dos Estados Americanos, OEA. Tal como exposto na famosa Carta de Punta del Leste (OEA, 1961), assinada pelos EUA e pela grande maioria dos países da região, o tom político da nova posição norte-americana tinha orientação claramente “social-democrata”.

O quadro exigia da CEPAL uma reorientação para incluir em seus trabalhos contribuições de natureza sociológica. Encontrava-se preparada para isso, graças ao privilégio de contar em seus quadros, desde os anos 1950, com José Medina Echavarría. A expressão mais acabada da teorização do autor nos anos 1950,

inclusive pela influência que exerceu sobre a CEPAL, está reunida no livro *Aspectos sociales del desarrollo económico* (Medina Echavarría, 1973)¹⁶. Nos anos 1960 o autor difundiria na CEPAL a sociologia do desenvolvimento, cujo momento mais inspirado talvez seja a obra "Considerações sociológicas sobre o desenvolvimento econômico da América Latina" (1963, Texto 11 desta coletânea).

Na esteira dessa inspiração, muitos são os textos oficiais da CEPAL naquele momento que analisam a evolução da sociedade latino-americana. De uma maneira geral, manifestavam esperança, naqueles inícios dos 1960. É o caso do documento oficial apresentado no período de sessões de Mar del Plata (CEPAL, 1963):

Los líderes políticos y expertos en ciencias sociales de la zona nunca habían estado tan de acuerdo sobre la política general necesaria para el desarrollo sostenido. Las reuniones de los organismos regionales han establecido principios — cada vez más minuciosos y coherentes — para orientar la acción (...) Y muchos países han aumentado su capacidad técnica para planificar el desarrollo. La reforma agraria, la industrialización diversificada, la reducción en las desigualdades extremas en la distribución del ingreso; la destinación de una parte mayor de éste a inversiones productivas; el control de la inflación; la ampliación y reorientación educacionales; las medidas encaminadas a permitir que las clases populares, empobrecidas y marginadas, actúen como ciudadanos, productores y consumidores responsables (...) se aceptan hoy como elementos esenciales de una política nacional coordinada, por sectores de la opinión pública que antes no los consideraron en absoluto o cifraron su esperanza, a lo sumo, en uno o dos de ellos (p. 3).

Tomando-se a década de 1960 como um todo, o texto revela-se demasiadamente otimista. O que se verificou na região a partir de meados dos anos 1960 foi uma crescente polarização política e ideológica, que em alguns países extremou-se até o enfrentamento entre ditaduras de direita e organizações da esquerda revolucionária.

Durante toda a década a CEPAL manteria diálogo com as posições políticas moderadas, mesmo à direita do espectro político, bem como com o mundo da diplomacia internacional, em várias áreas: na mobilização da Aliança para

o Progresso, no tema da integração regional e da ALALC, na criação da UNCTAD e na multiplicação de assistência técnica em planejamento indicativo a governos da região. A modernização das tecnoburocracias latino-americanas beneficiou-se muito do trabalho da CEPAL e do IIPES nesse período.

No entanto a CEPAL dos anos 1960 seria principalmente um fórum de discussão de idéias críticas ao processo de desenvolvimento em curso. O talento mobilizador cepalino atraía a intelectualidade a uma discussão que gravitava crescentemente em torno de três pontos que demarcavam a divisão político-ideológica: primeiro, a interpretação de que a industrialização havia seguido um curso que não conseguia incorporar à maioria da população os frutos da modernidade e do progresso técnico; segundo, a interpretação de que a industrialização não havia eliminado a vulnerabilidade externa e a dependência, apenas sua natureza havia sido alterada; e, terceiro, a idéia de que ambos os processos obstruíam o desenvolvimento. Seus interlocutores principais estariam na centro-esquerda nacionalista, preocupada com reformas sociais. Dessa forma, os pontos de contato de sua análise com a teorização da esquerda revolucionária tenderiam a ser até mais fortes do que com as análises conservadoras.

2. REFORMAS PARA DINAMIZAR A ECONOMIA, TEORIA DA DEPENDÊNCIA E TESE DA HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL

Na CEPAL, o convite mais significativo à nova agenda de discussão pautada pela história real foi uma vez mais formulado por Prebisch. Em seu texto "Por uma dinâmica do desenvolvimento latino-americano", publicado em 1963 (Texto 12 desta coletânea), ao mesmo tempo que reafirma seus argumentos relativos às dificuldades da periferia em crescer e absorver a força de trabalho, o autor põe ênfase num novo argumento: a necessidade de alterar a estrutura social e redistribuir a renda, especialmente através de reforma agrária. Argumentava que sem isso não seria possível contornar a "insuficiência dinâmica das economias da região.

Ou seja, o modelo explicativo sobre a falta de capacidade de absorver a força de trabalho que aparecia nos textos dos anos 1950 — insuficiência de poupança e utilização de tecnologias intensivas em capital — orienta-se agora

¹⁶Sobre o autor, ver Medina Echavarría (1980), antologia de obras organizada por Adolfo Gurrieri.

para a análise do uso social do excedente potencial. A idéia presente nos anos 1950 de que é necessário restringir o consumo das classes ricas em favor do investimento e do progresso técnico reaparece agora com focalização para a questão agrária. No campo, os latifundiários rentistas estariam entorpecendo o progresso técnico, de modo que o acesso do camponês à terra, desde que devidamente acompanhado por apoio do Estado, abriria caminho para maior produtividade agrícola e melhor uso do excedente. Adicionalmente, ajudaria a fixar o homem ao campo, evitando a marginalização urbana.

Observe-se que a idéia de "insuficiência dinâmica" sobre a qual o texto repousa não é idêntica à tese de "tendência à estagnação", que mais tarde Celso Furtado (1969) exporia, com vistas em especial ao caso brasileiro. Nem mesmo o argumento de que a reforma agrária ajuda a industrialização porque amplia o mercado interno para os bens industriais — muito comum nesse período — é encontrado no texto de Prebisch. Sua ênfase reside, completamente, na questão da disponibilização da poupança potencial para fins de investimento produtivo.

O argumento de Furtado sobre a tendência à estagnação tem em comum com o de Prebisch sobre "insuficiência dinâmica", além da defesa da reforma agrária, a idéia da "dependência tecnológica". A periferia estaria utilizando a tecnologia gerada exogenamente, no centro, em condições de dotação de recursos totalmente distintas, e seu emprego implicava sobreutilização do recurso escasso, capital, em detrimento do recurso abundante, trabalho. A diferença é que Furtado irá derivar daí uma tese de insuficiência dinâmica "da demanda".

Furtado parte da idéia de que a má distribuição de renda seria responsável por orientar a estrutura produtiva a um padrão de industrialização pouco empregador de trabalho, e reforçador da má distribuição. À medida que a industrialização prosseguia a estágios mais avançados, os novos setores não somente eram cada vez mais intensivos em capital, como ainda exigiam cada vez maiores escalas. Em outras palavras, empregavam cada vez menos mão-de-obra e exigiam cada vez mais mercado consumidor. O resultado estaria sendo uma tendência simultânea à queda na taxa de lucro, à redução na participação dos salários na renda e à falta de mercado consumidor para os novos produtos, com conseqüente perda de dinamismo de crescimento e tendência à estagnação. Só a reforma agrária e seus conseqüentes efeitos benéficos

sobre emprego e distribuição da renda permitiriam ampliar a base de consumo para produtos industriais menos exigentes em termos de capital e escala, e poderiam induzir a uma recomposição nos investimentos industriais e ao dinamismo.

As evidências cabais de recuperação do crescimento no Brasil e em toda a América Latina, na segunda metade dos anos 1960, logo iriam invalidar o argumento estagnacionista. Voltaremos ao ponto mais adiante.

Na história das idéias cepalinas dos anos 1960 encontram-se dois vetores analíticos menos efêmeros que o "estagnacionismo" e, por isso mesmo, mais representativos da produção intelectual do órgão: as teses sobre "dependência" e a tese da "heterogeneidade estrutural".

A teoria da dependência tem duas vertentes, uma de análise predominantemente política e uma segunda de análise predominantemente econômica.

Sob o estímulo da sociologia de desenvolvimento cepalina de José Medina Echavarría, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto reuniram-se na CEPAL (unes) em 1966-67 e redigiram seu "Dependência e desenvolvimento na América Latina" (1969, Texto 13 desta coletânea). O texto foi escrito como reação teórica à tese corrente na época de que se estava gestando na região uma burguesia nacionalista potencialmente comprometida com um padrão de desenvolvimento que justificava uma aliança com a classe trabalhadora e que podia conquistar hegemonia política.

O trabalho organiza a vinculação entre os processos de crescimento dos distintos países ao comportamento das classes sociais e às estruturas de poder. Sua grande inovação é metodológica, e reside na exigência de que essa vinculação se faça considerando as relações entre essas estruturas domésticas e o poder econômico e político no resto do mundo. Segundo os autores, a especificidade histórica da situação de subdesenvolvimento reside na relação entre as sociedades periféricas e centrais. Isso exige a análise da forma como as economias subdesenvolvidas se vincularam historicamente ao mercado mundial e da forma como se constituíram os grupos sociais internos que definiram as relações internacionais intrínsecas ao subdesenvolvimento. Como saíam os autores, "esse enfoque significa reconhecer que no plano político-social existe algum tipo de dependência nas situações de subdesenvolvimento, e que esta dependência começou historicamente com a expansão das economias dos países capitalistas originários" (p. 24).

A análise “econômica” da dependência teve distintas tonalidades políticas. Na sua formulação marxista esteve vinculada originalmente a André Gunder Frank, autor que durante os anos 1960 esteve por uma temporada em visita à CEPAL. A idéia básica, que encontrou seguidores entre intelectuais latino-americanos, era de que a industrialização que ocorria na América Latina correspondia tão-somente a uma nova modalidade da exploração secular que o imperialismo impunha aos trabalhadores da região subdesenvolvida, em aliança com a elite local. Nesta, o processo de acumulação era indissociável da expansão capitalista internacional e do imperialismo, e constituía parte de um processo que apenas enriquecia os países desenvolvidos e a pequena elite dominante local que os representava. O sistema capitalista mundial funciona na base da formação e exploração de um conjunto de satélites e subsatélites, que se reproduz dentro de cada país, formando subsistemas de exploração domésticos ligados ao sistema mundial (Frank, 1964).

A idéia de “dependência” — comercial, financeira e tecnológica — estivera presente na CEPAL, desde as origens, ainda que a expressão propriamente dita não fosse utilizada. Nos anos 1960 as diferenças na utilização do conceito de dependência eram importantes não só na função analítica desempenhada nas interpretações, mas também no que dizia respeito ao significado político-ideológico. Na CEPAL a “condição periférica” era interpretada como determinante de problemas a serem superados por políticas econômicas e sociais bem orquestradas, a nível nacional e internacional, ou seja, não significava fonte de exploração insuperável que implicasse necessidade de ruptura com o capitalismo.

Dentro da linha cepalina, entre os economistas a análise de dependência mais importante — e politicamente mais contundente — foi a que desenvolveu Osvaldo Sunkel (1969, Texto 14 desta coletânea). Seu argumento central partia do postulado de que havia no mundo uma única economia capitalista. Tanto no que se refere a padrões tecnológicos como a padrões de consumo ela era total e crescentemente integrada, especialmente através da expansão mundial das corporações transnacionais. O problema do subdesenvolvimento residia no fato de que, enquanto no “centro” a maior parte dos trabalhadores encontrava-se integrada ao mundo moderno, na “periferia” isso ocorria somente com uma pequena fração da população. Pior ainda, o avanço desse modelo mundial de acumulação tinha efeitos sociais desagregadores, porque tendia a marginalizar mesmo os agentes econômicos com maiores potencialidades produtivas.

De forma paralela — e com muitas coincidências analíticas com as interpretações dependentistas de cunho cepalino — Aníbal Pinto formulava sua tese da “heterogeneidade estrutural” na região. Partiu da constatação de que os frutos do progresso técnico tendiam a concentrar-se, tanto no que se refere à distribuição da renda entre classes, como no que diz respeito à distribuição entre setores (“estratos”) e entre regiões dentro de um mesmo país (Pinto, 1966). Posteriormente, refinou essa análise com o argumento de que o processo de crescimento na América Latina estava tendendo a reproduzir de forma renovada a velha heterogeneidade estrutural prevalecte no período agrário-exportador (Pinto, 1970, Texto 15 desta coletânea).

Ou seja, assim como para os dependentistas a industrialização não havia eliminado a dependência, apenas a havia alterado, para Aníbal Pinto a industrialização não eliminava a heterogeneidade estrutural, apenas modificava seu formato. Numa e noutra interpretação, o subdesenvolvimento era um processo que dava mostras de perpetuar-se, apesar do crescimento econômico.

Os diagnósticos cepalinos de “insuficiência dinâmica”, de “dependência” e de “heterogeneidade estrutural” preconizavam agendas políticas semelhantes, de reformas dentro do capitalismo. A idéia era a de que o padrão ou estilo de desenvolvimento econômico teria que ser alterado, através de melhor distribuição da renda e de profundas reformas, agrária, patrimonial, financeira, tributária, educacional e tecnológica. E entendiam que para tanto se fazia necessária profunda transformação política, nela incluída, centralmente, a recuperação da democracia nos países em que se haviam instalado ditaduras militares.

Enquanto a extrema esquerda pregava como única saída a revolução,¹⁷ a CEPAL estava refinando seu quadro conceitual para dirigi-lo em benefício da defesa de “estilos” mais justos de crescimento econômico, no contexto do sistema vigente. Essa seria a temática central da década seguinte.

¹⁷Os partidos comunistas de orientação soviética conservavam a posição de que era necessário fortalecer uma “aliança democrático-burguesa”, entre uma suposta burguesia nacionalista e os trabalhadores, para romper com as relações de produção — o latifúndio e o imperialismo — que estariam impedindo o avanço das forças produtivas, isto é, a industrialização. As dissidências dessa posição recebiam dos dependentistas marxistas a idéia de que uma aliança desse tipo seria historicamente inviável, porque a burguesia local era dependente e associada ao imperialismo. E, de vários análises da realidade agrária, recebiam a idéia de que o campo já se comportava de forma capitalista, não cabendo a interpretação de que haveria que superar uma suposta etapa “feudal”. A conclusão era a de que equivocabam-se os que propunham como estratégia uma etapa “democrático-burguesa”, e que a estratégia correta seria passar diretamente ao socialismo.

3. INDUSTRIALIZAÇÃO E EXPORTAÇÕES INDUSTRIAIS

A outra temática que ganharia destaque nos anos 1970, e que igualmente tem origens nos anos 1960, é a reorientação da industrialização para promover exportações. Já na entrada dos anos 1960 Prebisch faria um enfático reconhecimento de distorções e ineficiências no processo de industrialização e da insuficiente orientação exportadora (Prebisch, 1961):

La industrialización cerrada por el proteccionismo excesivo, y así también los aranceles desmesurados sobre ciertos productos agrícolas importantes, han creado una estructura de costos que dificulta sobremanera la exportación de manufacturas al resto del mundo (p. 198).

Ao contrário do que dizem os críticos, desde cedo o estímulo à expansão das exportações através de uma reorientação das políticas comerciais e industriais faria parte da agenda de políticas recomendadas pela CEPAL. A integração no discurso cepalino da idéia de reorientar as políticas comerciais e industriais no sentido de uma maior inserção internacional pode ser vista, por exemplo, em diferentes edições da publicação anual do “Estudio Económico” já nos anos 1960. Bem na tradição cepalina, a principal motivação para a recorrente advertência provinha nos anos 1960 e 1970 de considerações sobre a vulnerabilidade externa. Havia, é certo, alguma preocupação com a questão de “eficiência” de alocação de recursos, mas o que estava então em jogo era sobretudo o problema da escassez de divisas. Voltaremos ao ponto adiante.

VI. OS ANOS 1970: POR UM “ESTILO” DE CRESCIMENTO COM HOMOGENEIDADE SOCIAL E COM INTENSIFICAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES INDUSTRIAIS

1. O CONTEXTO HISTÓRICO

A partir de meados da década de 1960 e até o fim do auge econômico mundial em 1973/74, a América Latina desfrutou de um crescimento acelerado

(média anual de 6,7%), acompanhado de um excelente desempenho exportador (expansão de 7,1% ao ano). Ao mesmo tempo, beneficiou-se de folgada liquidez internacional, que aportou divisas adicionais às receitas de exportação para permitir, em apoio ao processo de industrialização, a expansão anual média das importações de 13,5%.

A reação da América Latina à recessão mundial que seguiu-se ao “choque petrolero” de 1973 foi endividar-se para manter o crescimento — acentuando o endividamento iniciado antes — ou, em alguns casos, endividar-se para estabilizar a economia. Para isso, valeram-se da volumosa reciclagem dos petrodólares, que buscavam pouso em quem quisesse recebê-los. É desnecessário examinar aqui esse processo, já fartamente documentado e analisado em inúmeros textos. Considerando-se as circunstâncias da economia mundial, as taxas de crescimento na América Latina mantiveram-se relativamente elevadas entre 1974 e 1980 (em média, 5,1%).

Apesar da opção generalizada pelo endividamento, esse foi um momento na América Latina em que os países optaram por estratégias bem distintas. Por um lado, Brasil e México, por exemplo, davam continuidade à estratégia de industrialização com proteção e forte participação estatal; e tinham bem definido, em seu planejamento, diversificar as exportações de produtos manufaturados, reforçando a tendência que estava em curso desde fins da década de 1960. Por outro, os países do Cone Sul (Argentina, Chile e Uruguai) abandonavam essa estratégia e abriam completamente seu comércio exterior e suas finanças à livre movimentação de bens e serviços, num movimento que implicou uma avalanche importadora de bens de consumo, barateados por acentuada valorização cambial resultante de volumoso endividamento.¹⁸

A novidade trazida pela crise internacional ao pensamento cepalino foi a de impor maior ênfase do que no passado em análises macroeconômicas e maior ênfase na análise do endividamento e dos requisitos à diversificação das exportações. Ainda assim, no que diz respeito ao conteúdo das idéias, pode-se afirmar que a década de 1970 forma um todo relativamente homogêneo na história da CEPAL, já que permaneceu resguardado o interesse central pelas análises de médio e longo prazos e, nele, a discussão sobre “estilos”.

¹⁸ Já em 1975 surgiam as primeiras críticas da CEPAL (1975) a esse modelo. Apontava-se para sua insustentabilidade do endividamento a médio e longo prazos, e para a ilusão de que as exportações seguiam expandindo-se como nos anos anteriores, e que os juros permaneceriam baixos para sempre.

No entanto, no plano do contexto da produção e difusão das idéias, a instituição entrava, a partir de 1973/74, numa nova etapa, cercada por circunstâncias históricas que lhe subtraíram parte da anterior capacidade de influenciar o pensamento econômico da América Latina.

Em parte, a referida subtração se dá por um processo auspicioso, ou seja, o fato de que em muitos países ocorreu um fortalecimento de tecnocracias estatais e surgiram centros acadêmicos de excelência. Mas ela decorre essencialmente de outros determinantes históricos de grande relevância. Coincidem, no tempo, mudanças fundamentais, no plano dos acontecimentos políticos, no plano econômico local e mundial e, relacionado a isso, no plano da história das idéias econômicas.

Na opinião de Enrique Iglesias, secretário executivo da CEPAL entre 1972 e 1985, a etapa foi de "sobrevivência" a essas circunstâncias.

No plano político, não é necessário explicar as dificuldades frente ao golpe chileno que derrubou Allende. Entre 1973 e 1989, a sede da CEPAL no Chile perdia aquilo que havia sido até então um de seus principais ativos, o poder de convocatória da intelectualidade latino-americana. Economistas, sociólogos, tecnocratas e políticos da tradição democrática e progressista simplesmente pararam de poder ou de querer circular no Chile. Além do problema chileno, a CEPAL enfrentava-se com a antipatia ostensiva de outras ditaduras, em particular da vizinha argentina, ideologicamente oposta à CEPAL, inclusive nos fundamentos do modelo de abertura econômica à *outrance* que aplicava, tal como faziam Chile e Uruguai.

No plano econômico, o fim do ciclo expansivo mundial determinou o início de uma etapa completamente nova da história regional. As duas novidades seriam, primeiro, uma crescente instabilidade macroeconômica, que perduraria por bem mais de uma década e, segundo, e mais permanentemente, a presença crescente do setor financeiro no centro dos acontecimentos econômicos. Segundo um texto cepalino dos anos 1980, a fase caracterizar-se-ia pela nova hegemonia do sistema financeiro sobre o sistema produtivo (CEPAL, 1985). A idéia era a de que as energias potencialmente dirigíveis à implantação de sistemas diversificados de produção e de exportação são crescentemente sufocadas por políticas econômicas e por ideologias que terminam servindo essencialmente à rentabilidade do setor bancário, prejudicando o crescimento e o progresso técnico.

Como é óbvio, as análises sobre o longo prazo, que são a área de excelência da CEPAL, ficariam crescentemente restringidas pelas angústias do curto prazo.

O Brasil do II PND e o México do *boom* petrolífero foram exceções parciais a isso apenas durante os anos 1970, já que transformaram-se em protagonistas da crise nos anos 1980. O enfoque histórico e longo-prazista só resistiria como eixo central do pensamento da CEPAL até essa crise, e ficaria marginalizado por quase uma década, até sua recuperação nos anos 1990.

A falta de espaço político e as mudanças na economia coincidiriam com um terceiro elemento. Na esteira do declínio do keynesianismo, observava-se uma gradual decadência em todo o mundo da teoria do desenvolvimento,¹⁹ e uma rápida aparição de uma nova ortodoxia no tocante à análise de economias em desenvolvimento. Nesse plano, ideológico, não foram insignificantes os efeitos da extremada adoção dessa ortodoxia pelos países do Cone Sul.

2. A INTERPRETAÇÃO DOS "ESTILOS" DE CRESCIMENTO E A INDUSTRIALIZAÇÃO PRÓ-EXPORTAÇÃO

A integração entre os elementos da análise cepalina acumulados nas décadas anteriores passou a ser realizada nos anos 1970 através da idéia de "estilos" ou "modalidades" de crescimento.

O debate em torno aos "estilos" desenvolveu-se na CEPAL sob o estímulo de quatro influências básicas. Primeiro, a recuperação econômica da região durante o "auge" mundial de 1965-73 levou ao reconhecimento de que reforma agrária e redistribuição da renda estariam na base de um crescimento socialmente mais homogêneo e justo, mas não do único estilo de crescimento viável. Segundo, a ONU promovia um intenso debate internacional em torno a essa mesma temática. Terceiro, os intelectuais cepalinos tinham fortes críticas metodológicas à forma como este debate se desenvolvia. E, quarto, a crise internacional de 1973/74 e a posterior intensificação do endividamento reforçaram a ênfase na necessidade de reorientar a "modalidade" ou "estilo" de industrialização de maneira a combinar os estímulos de mercado interno às virtudes da orientação pró-exportações de bens industriais.

Vale notar que essa nova etapa do pensamento cepalino corresponde a uma terceira fase do ciclo interpretativo inaugurado em 1949, tanto no que se refere ao plano de análise "interno" como ao da análise da inserção internacional.

¹⁹Sobre o tema vejam-se, por exemplo, os artigos de Hirschman (1981) e Streeten (1979).

No que se refere ao "plano interno", estavam presentes no primeiro decênio os elementos que permitiriam apontar para uma tendência permanente ao subemprego e, portanto, para uma tendência à preservação do subdesenvolvimento, mesmo com a industrialização. No segundo decênio surgiu a tese de que só com reforma agrária e redistribuição da renda seria possível dinamizar a economia a médio e longo prazos. Segue-se, no terceiro decênio, o reconhecimento de que há diferentes modalidades de crescimento possível, embora nem sempre desejáveis.

No plano da "inserção internacional", a industrialização era vista nos anos 1950 como solução a longo prazo para o problema da "vulnerabilidade externa", a qual, no entanto, seria uma das características intrínsecas ao processo de industrialização periférico. A integração regional era apontada como uma primeira fórmula para atenuar o problema. Nos anos 1960 surgiram as críticas às distorções do processo de industrialização e a seu viés antiexportador, e a interpretação de que a reorientação exportadora teria o duplo papel de conferir ao processo de industrialização maior eficiência alocativa e reduzir as restrições externas. A crise internacional e o endividamento dos anos 1970 reforçaria a interpretação, sobretudo na dimensão do ataque às restrições externas.

No que se refere às possibilidades de êxito dessa nova modalidade de industrialização, o "tom" dos trabalhos cepalinos mantinha algum otimismo, alimentado pelo fato de que alguns países da região, como Brasil e Colômbia, estavam adotando a estratégia com sucesso. No que se refere, porém, à questão da relação entre estilos de crescimento e de formação econômico-social, a etapa evoluiu para profunda "perplexidade" entre os intelectuais cepalinos, que não conseguiam esconder suas apreensões quanto à factibilidade de redirecionar o desenvolvimento para uma maior homogeneidade social.²⁰

²⁰Prebisch, que em 1970 estava regressando da direção da UNCTAD em Genebra à do IUPER em Santiago, anda manuseando no livro *Transformación y Desarrollo, la gran tierra* (1970) um tom moderadamente otimista, que não o impedia de destacar o gigantismo e a complexidade da "tarjeta" por realisar. Trata-se de uma obra em dois volumes, o primeiro dos quais de sua autoria, em que refina suas teses anteriores e as refina com as evidências históricas acumuladas, e o segundo, uma coletânea por ele inspirada, que mobilizaria parte da intelectualidade cepalina da época. Daí até o início dos anos 1980, a percepção que Prebisch teria dos fenômenos estruturais da periferia latino-americana evoluiria a uma posição de grande ceticismo quanto às possibilidades de desenvolvimento, a menos que se produzissem transformações radicais no regime de propriedade. No livro *Capitalismo periférico. Crisis y transformación* (1981) propõe uma "síntese entre liberalismo e o socialismo", e propugna a gestão autônoma das grandes empresas pelos trabalhadores, em regime de mercado mas com condições reguladoras do Estado relativas ao uso social do excedente.

Os diagnósticos que realizavam estavam enriquecidos pela análise das estruturas políticas e pelo reconhecimento de que os processos reais de transformação em curso na América Latina eram socialmente injustos. Mas havia uma percepção clara das dificuldades de reverter a direção que a história havia tomado. A generalização dos regimes ditatoriais por toda a região corroborava o clima de desânimo. E a honestidade intelectual cepalina não permitia ilusões: o fim das ditaduras seria um passo necessário, mas não suficiente. Diante das raízes históricas das estruturas de propriedade e de poder, e de suas consequências sobre as estruturas de produção e de distribuição de renda, a agenda da luta político-social que se afigurava para a fase de recuperação democrática era desafiadora.

Do ponto de vista da capacidade analítica, essa perplexidade só podia ter efeitos favoráveis sobre a contribuição intelectual da CEPAL, porque tinha o papel enriquecedor de desarmar as análises de conveniências político-ideológicas de momento e devolvê-las ao campo onde mais contribuem, que é o do diagnóstico da história do capitalismo periférico tal como ela mesma se apresenta.²¹

1) Estilos

Um dos mais enfáticos reconhecimentos de que economias latino-americanas podem ser dinâmicas apesar de conter graves injustiças sociais surge em 1969, no artigo "Para além da estagnação", de Maria da Conceição Tavares e José Serra (Texto 16 desta coletânea). Foi escrito na CEPAL em Santiago, sob influência direta de seu mestre Aníbal Pinto, quem, em sua então já influente tese da heterogeneidade estrutural, ajudara a abrir espaço para a ideia. Se a industrialização não havia abolido as diferenças, ao contrário, havia apenas mudado seu formato e ampliado sua visibilidade, o que impedia que o crescimento no futuro continuasse reforçando o processo histórico em curso? Mais que isso, a concentração da renda não estaria sendo funcional ao dinamismo? O trabalho de Conceição e Serra voltava-se para a experiência brasileira — o que explica que se inicie com uma crítica à interpretação estagnacionista

²¹Esse posicionamento foi, na verdade, consciente, conforme depoimentos de cepalinos que viveram o clima intelectual dos anos 1970. Os anos 1960 haviam sido na América Latina um momento de grande voluntarismo, em que decisões políticas ousadas eram tomadas com base em teses precipitadamente enunciadas porque insuficientemente formuladas e testadas. A irrupção das ditaduras militares jogou uma ducha de água fria em muitas pretensões transformadoras simplistas e fôrgou o aprofundamento analítico sobre as complexidades históricas dos países da região.

de Furrado —, mas a conclusão geral pode ser considerada uma das peças inaugurais da nova linha analítica cepalina, sobre “estilos”:

O processo capitalista no Brasil, em especial, embora se desenvolvesse de modo crescentemente desigual, incorporando e excluindo setores da população e estratos econômicos, levando a aprofundar uma série de diferenças relacionadas com consumo e produtividade, conseguiu estabelecer um esquema que lhe permite autogerar fontes de estímulo e expansão que lhe conferem dinamismo. Neste sentido, poder-se-ia dizer que, enquanto o capitalismo brasileiro desenvolve-se de maneira satisfatória, a nação, a maioria da população, permanece em condições de grande privação econômica, e isso, em grande medida, *devido* ao dinamismo do sistema, ou ainda, ao tipo de dinamismo que o anima (Tavares, 1973, p. 158).

O tipo de dinamismo aludido seria a concentração de renda que reajustava a estrutura de demanda na direção da estrutura produtiva existente, ampliando o consumo das classes médias e altas, e ampliando o excedente para financiar a acumulação. Tratava-se de um estilo de crescimento “maligno” — a expressão é de I. Sachs, em palestra na CEPAL em 1968 — ou “perverso”, que é como os autores apelidaram o pretenso “milagre” brasileiro, exibido pela ditadura de então com base nas aceleradas taxas de crescimento da época.

Outra das peças inaugurais da discussão de estilos seria originada no CENDES da Venezuela, por uma equipe comandada pelo argentino Oscar Varsavsky, em 1969. O trabalho utiliza-se, então, de um modelo matemático (alimentado com estatísticas da Venezuela) para fazer comparações entre os efeitos de diferentes “estilos” de desenvolvimento sobre os problemas do desenvolvimento, ou seja, os efeitos sobre esses problemas das “diferentes maneiras de mudar a estrutura existente de produto e demanda”, considerando-se o comportamento das demais variáveis econômicas vinculadas a cada estilo.²² O rigor formal do

²² O texto afirma considerar um equívoco da literatura sobre desenvolvimento o fato de tomar como “premissa” a idéia de que o desenvolvimento deve dirigir as economias a estruturas de produção e demanda semelhantes aos países já desenvolvidos. De acordo com o modelo utilizado, esse “estilo”, ao qual denomina “consumista” (modernização imitativa, dependência tecnológica e importações crescentes etc.), mostra-se a longo prazo como uma opção menos viável e com resultados econômicos e sociais inferiores a um estilo alternativo, o “crítico” (baseado numa opção de ênfase em educação, ciência e tecnologia, gastos sociais, conquista de crescente vitalidade exportadora etc.). Arrola, ainda, um terceiro estilo, de pior desempenho a longo prazo, o “autoritário” (pouco acento à educação, forte crescimento populacional, ênfase em valores nacionalistas de defesa militar, forte dependência a importações e capital estrangeiro etc.).

modelo matemático operado por Varsavsky entusiasinou vários cepalinos no início dos anos 1970. Esse era um momento em que buscavam a linha argumentativa dos estilos ou modalidades de crescimento para ao mesmo tempo aprofundar o diagnóstico dos problemas que surgiam com as modalidades de desenvolvimento predominantes — distantes do estilo “crítico”, por suposto — e apontar para alternativas “viáveis” no marco do sistema capitalista.

Dentro da linha interpretativa dos “estilos”, a principal referência nos anos 1970 talvez seja o texto de Aníbal Pinto, “Notas sobre os estilos de desenvolvimento na América Latina” (Texto 17 desta coletânea). O autor inicia seu texto com uma definição de Graciarena: “estilos” são “a modalidade concreta e dinâmica adotada por um sistema num momento histórico determinado” (p. 102), e em seguida complementa-a com a idéia de que “desde um ângulo econômico estrito poderia entender-se por estilo la manera en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios” (p. 104).

Nessa base, desenvolve toda uma argumentação respaldada em estatísticas latino-americanas relacionando os três “interrogantes”, especialmente a interação entre os dois primeiros, o “que” e o “para quem”. Na visão de Pinto, a dinâmica de um estilo deve ser buscada nas interações entre a estrutura produtiva e a distribuição da renda. O autor lamenta o “círculo de causalidade negativa” do estilo prevalente, em que a concentração de renda alimenta a estrutura produtiva existente e vice-versa. Por último, faz uma série de exercícios sobre redistribuição desejável da renda e reorientação da estrutura produtiva.

*

A Declaração sobre o Progresso e o Desenvolvimento Social aprovada em 1969 pela Assembleia Geral das Nações Unidas foi elaborada de maneira a destacar o desenvolvimento social como o grande objetivo da humanidade e estabelecer um consenso filosófico universal sobre normas sociais do desenvolvimento. Não obstante esse mérito, tinha o inconveniente de separar desenvolvimento econômico de progresso social. A tentativa de remediar a falha logo apareceu em documento de 1970, igualmente aprovado pela Assembleia Geral

da ONU, sobre a "Estratégia Internacional de Desenvolvimento", em que se propõe um "ênfoco unificado" para o desenvolvimento econômico e o social: "as mudanças qualitativas e estruturais da sociedade devem ser simultâneas ao rápido crescimento econômico, e as diferenças existentes — regionais, setoriais e sociais — devem reduzir-se substancialmente. Estes objetivos são ao mesmo tempo fatores determinantes e resultados finais do desenvolvimento; devem ser considerados, portanto, partes integradas do mesmo processo dinâmico e requerem um enfoque unificado" (ONU, 1970).²³

Durante muitos anos a temática do desenvolvimento integral ocupou um espaço central nas diferentes agências da ONU e foi objeto de centenas de *papers*, documentos, seminários, congressos etc. Reconhecidamente, a idéia de "estilos" era inerente ao debate, já que o "desenvolvimento integral" correspondia ao desejo de alterar os estilos vigentes, na direção de uma modalidade de crescimento compatível com a justiça social.

A ativa participação da CEPAL nessa produção intelectual teve duas aproximações. A primeira foi "oficial", como órgão da ONU. Dando seqüência a uma linha de trabalho que despontou com vigor no início dos anos 1960, nos anos 1970 multiplicaram-se os estudos sobre emprego e sobre distribuição de renda.²⁴ Além disso, a CEPAL responderia oficialmente ao mandato conferido pela Assembleia Geral de avaliar a estratégia de desenvolvimento integral nas condições latino-americanas. O documento mais importante nessa linha foi a "Avaliação de Quito" (CEPAL, 1973, Texto 18 desta coletânea), coordenada por Manuel Balboa e Marshall Woolf. O trabalho formula uma série de critérios para o "desenvolvimento integrado", ou "desenvolvimento humano", entre os quais encontram-se, bem ao gosto da agenda reformista dos anos 1960, a defesa da necessidade de alterar o regime de propriedade da terra, e o controle e utilização soberana dos recursos naturais. E adota uma postura flexível quanto a estratégias de mudanças, assinalando ser necessário adequá-las às mais distintas configurações estruturais existentes na região, além de destacar que o modelo ou estilo a ser adotado deveria ser orientado pela planificação estatal e contar com a participação indispensável de todos os estratos da população.

²³Vêja-se, também, o "Informe sobre un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo". Informe preliminar del Secretario General, ONU, 1973.

²⁴Sobre esses temas ver, por exemplo, nos anos 1960, CEPAL (1963 e 1965), e, nos anos 1970, CEPAL (1970 e 1975).

A segunda aproximação, analiticamente mais densa e interessante, era a que faziam os intelectuais da CEPAL nos momentos em que não estavam envolvidos na elaboração de textos oficiais. Já foram mencionados alguns momentos de maior inspiração por parte dos economistas. Mas a discussão sobre "estilos" era necessariamente interdisciplinar e mantinha aberto o espaço para que a contribuição dos sociólogos inaugurada nos anos 1960 tivesse plena continuidade. Não surpreendentemente, o número inaugural da *Revista da CEPAL*, no primeiro semestre de 1976, reúne, além do artigo de Aníbal Pinto já citado, dois ensaios cuja leitura é indispensável para conhecer a abordagem que à época se fazia sobre a questão dos "estilos".

Um deles é de autoria do sociólogo Jorge Graciarena (1976, Texto 19 desta coletânea). Tem como preocupações centrais o mapeamento do confuso tratamento teórico-conceitual que a temática dos estilos vinha recebendo, a partir do "ênfoco unificado", e uma definição abrangente do conceito, capaz de indicar metodologicamente uma orientação histórica multidisciplinar.

As questões por tratar eram complicadas. Tratava-se de ir bem além da mera identificação das diferentes dimensões de cada configuração histórica nos diferentes países — política, econômica, social, cultural etc. — e de estabelecer critérios para integrar todas essas dimensões numa análise consistente. E, como tarefa que afastava o analista de mensagens otimistas, havia que reconhecer analiticamente a existência de estruturas de poder e de dominação e suas remotas relações com a viabilidade de estratégias socialmente justas, e havia que incorporar centralmente a noção de "conflitos" na geração dos estilos existentes e daqueles desejáveis. O autor realiza uma bem-sucedida incursão no sentido de precisar o conceito de "estilos", que tinha o potencial de consolidar uma metodologia para abordar de forma abrangente a problemática do desenvolvimento.

O outro texto é de autoria do sociólogo Marshall Woolf (1976, Texto 20 desta coletânea), então diretor da divisão de desenvolvimento social da CEPAL. O artigo "De quién y hacia qué" é um refinado mapeamento conceitual das dificuldades históricas de viabilizar estratégias socialmente desejáveis como as definidas nas muitas declarações internacionais da época.

Percorre os elementos centrais do "consenso" internacional sobre desenvolvimento orientado por valores de liberdade e igualdade de direitos: acelerado processo de acumulação de capital, industrialização, modernização agrícola,

incorporação de todos no consumo moderno, desenvolvimento de capacidade empresarial, difusão tecnológica e científica, educação universal, provisão de serviços e segurança social, participação crescente no comércio mundial e aumento das correntes de financiamento aos países em desenvolvimento. Em seguida, faz uma resenha das características da ordem econômica mundial e latino-americana, com o objetivo de mostrar as gigantescas dificuldades de alcançar esses objetivos.

Por último, argumenta que existiam três critérios correntes para tratar os problemas do desenvolvimento: “utópico-normativo”, “tecnocrático-racionalista” e “sociopolítico”, com o objetivo básico de fazer advertências metodológicas. Segundo o autor, os dois primeiros “pueden evitar el callejón sin salida del verbalismo y de la acción ritual sólo si sus sustentadores los relacionan con criterios sociopolíticos que identifiquen a ciertos agentes y propongan estrategias concordantes con los valores, intereses y capacidades de esos agentes” (p. 162). Em seguida, discute sobre a idéia de que, ao considerar-se o critério sociopolítico, conclui-se que não há nenhuma razão *a priori* para supor a existência de agentes politicamente capazes e desejosos de implantar um estilo de desenvolvimento desejável e factível.

Apesar de todas as advertências e do pessimismo dos economistas e sociólogos sobre as reais possibilidades de transformação social nas sociedades latino-americanas, a reflexão centrada na noção multidisciplinar de “estilos” era analiticamente estimulante. Mantinha-se na CEPAL a exitosa tradição da análise histórico-estruturalista, acrescida agora das virtudes da multidisciplinaridade nos diagnósticos das experiências concretas dos países latino-americanos. Lamentavelmente, essa promissora orientação seria crescentemente fragilizada, em boa medida por força da crise da dívida, que, compreensivelmente, marginalizaria em toda a região o interesse pela discussão sobre as estratégias de longo prazo.

ii) *Nova Modalidade de Industrialização Combinando*

Mercado Interno e Exportação

As origens do posicionamento cepalino sobre as distorções no processo de industrialização e sobre a conveniência de reorientá-lo no sentido da diversificação exportadora são, como se observou, os anos 1960.

Nos “Estudios Económicos” dessa década a CEPAL já assinalava seguramente a existência de problemas de eficiência alocativa dos sistemas econômicos latino-americanos derivados de erros de condução de política comercial e industrial. Encontram-se passagens de críticas à proteção excessiva a projetos com escalas inviáveis e especialização insuficiente, baixa produtividade, custos elevados e desperdício de capitais. Conforme o Estudio Económico de 1969, a solução é uma reorientação pró-exportadora: “La integración y las exportaciones industriales fuera de la región brindarán las ventajas de un mercado más amplio y los estímulos para proseguir el proceso de industrialización en condiciones más eficientes que en el pasado” (p. 9).

Em simultâneo à preocupação sobre eficiência alocativa, estava a clássica apreensão com as restrições externas ao crescimento, vale dizer com o hiato de divisas.²⁹ O Estudio Económico de 1971 analisava as perspectivas para os anos 1970, apontando dois caminhos para enfrentar o problema da dependência ou vulnerabilidade externa. Um deles era a expansão das exportações industriais, “medio fundamental para modificar el esquema tradicional de la división internacional del trabajo y, por lo tanto, del modo de inserción de las naciones de la periferia en la economía mundial” (p. 8). O outro era um alerta com caráter premonitório, tendo em vista a evolução posterior à crise de 1973/74:

El segundo camino (...) es la necesidad de concebir y establecer las fórmulas o modalidades financieras que permitan a las economías de la periferia absorber un mayor caudal de exportaciones desde los países industrializados sin que ello signifique agravar o crear nuevos problemas, como los surgidos a raíz de un financiamiento —y endeudamiento— precario, costo e incierto (p. 8).

No Estudio Económico de 1975, a crise de 1973/74 foi reconhecida pela CEPAL como o momento em que a região estava ingressando em uma nova etapa de sua longa trajetória de dificuldades no flanco externo de suas

²⁹Norberto González (1972), que viria a ser secretário executivo da CEPAL nos anos 1980, elaborou um estudo no início dos anos 1970 que faz projeções a médio e longo prazos sobre os “hiatos” de poupança e divisas, intitulado “El estrangulamiento externo y la escasez de ahorro en el desarrollo de América Latina”. No que se refere ao “estrangulamento externo”, o autor realiza exercícios de simulação que incluem duas soluções, ou seja, a “substituição regional de importações com integração”, que argumenta ser promissora mas insuficiente, e a “exportação de manufaturas”, que figura como indispensável complementarização.

economias. A internacionalização das economias — leiam-se aumento do coeficiente de importação e o endividamento —, as dificuldades para exportar e para endividar-se de forma adequada permitiam anteciper um longo período de barreiras ao crescimento pelo lado externo. Em toda a segunda metade da década de 1970 o diagnóstico sobre as tendências e as proposições de política da CEPAL confluem para a proposição de reforçar a industrialização e as exportações como mecanismo de enfrentar as dificuldades de inserção internacional, e para seguidas advertências quanto aos riscos do endividamento generalizado na região, e para os riscos da abertura comercial e financeira à *outrance* que se verificava nos países do Cone Sul.

Argumentava-se não haver antagonismo entre aproveitamento do mercado interno e abertura exportadora, ao contrário, seriam processos complementares, em uma boa estratégia de industrialização. E, num exercício coordenado por Manuel Balboa, realizaram-se projeções de médio e longo prazos que advertiram para uma baixa viabilidade da sustentação do crescimento devido ao peso dos compromissos da dívida e às más perspectivas do comércio internacional, com o que a CEPAL contrapunha-se à euforia ideológica artificialmente criada nos modelos aberturistas à *outrance* no Cone Sul (CEPAL, 1977).

VII. OS ANOS 1980: POR UM “AJUSTE COM CRESCIMENTO”

1. O CONTEXTO HISTÓRICO

Como se sabe, nos primeiros três anos da década de 1980 os casos de crise cambial foram se sucedendo em boa parte da América Latina. Com raríssimas exceções, as elevações nas taxas de juros norte-americanas desencadeariam, nas circunstâncias de fragilidade macroeconômica da maioria das economias da região, um processo que as obrigaria a profundos recessivos, à medida que o influxo de capitais escasseava. Reforçando a opção do ajuste recessivo, multiplicavam-se as cláusulas de “condicionalidades” por parte do FMI e do Banco Mundial nas negociações de financiamento da dívida.

Os números da crise e a história do ajuste estão abundantemente relatadas e dispensam maiores comentários. Basta assinalar que a taxa de crescimento média anual, no período 1981-90, foi de 1,2%, correspondendo a uma queda na renda *per capita* na região. O ajuste recessivo produziria volumosa produção de divisas para o pagamento do serviço da dívida, mediante expansão das exportações a 7% ao ano e a virtual estagnação das importações. Os choques inflacionários da desvalorização de câmbio jogaram algumas economias no estado megainflacionário e, juntamente com a recessão, produziram efeitos devastadores sobre as finanças do setor público, que estava endividado em dólares, em parte por “socialização” da dívida externa do setor privado.

O clima ideológico internacional era de crescente predomínio da ortodoxia liberal. A trajetória do embate ideológico é conhecida, e o espaço do presente artigo não permite reproduzi-la. Ela desemboca no receituário apelidado por Williamson de Consenso de Washington, devido ao patrocínio do FMI, do Banco Mundial e do Departamento de Estado norte-americano.

O ajuste defendido pelo FMI e os credores da dívida logo depois da crise mexicana vinha acompanhado do argumento de que em um par de anos a América Latina já estaria superando suas dificuldades e voltando a crescer. A atuação do secretário Enrique Iglesias no período de sessão em Lima, em 1984, simboliza a postura cepalina no período. Iglesias contrapõe-se ao argumento com projeções corretamente sombrias, projetando para a região uma “década perdida” — expressão que seria mais tarde cunhada pela CEPAL para descrever o período.

2. AJUSTE EXPANSIVO, E ENSAIOS PARA A FASE PÓS-AJUSTE

Ao longo da segunda metade dos anos 1970 havia, por um lado, uma percepção de crise no ar — e advertências por parte da CEPAL quanto aos perigos do endividamento excessivo —, mas vários países ainda cresciam, deixando o interesse pela temática desenvolvimentista ainda em aberto para a CEPAL. Foi o período em que a ortodoxia que ganharia hegemonia nos anos 1980 estava acumulando forças, o que motivou uma atitude de reafirmação e refinamento do pensamento desenvolvimentista e reformista cepalino. Apareciam como elementos de “resistência” numa luta ideológica internacional, cuja configuração já era percebida com grande clareza.

A crise dos anos 1980 deslocaria finalmente a um segundo plano a produção desenvolvimentista, e o esforço intelectual central passaria ao plano que se impunha historicamente, o da oposição à modalidade de ajuste exigida pelos bancos credores e pelo FMI. Como é óbvio, em condições de inviabilidade de crescimento, o espaço e o interesse pelas discussões de longo prazo eram limitados. A primazia passava às questões imediatas ligadas a dívida, ajuste e estabilização.

O texto mais representativo dessa fase é, possivelmente, o "Políticas de ajuste e renegociação da dívida externa na América Latina" (CEPAL, 1984, Texto 21 desta coletânea). O trabalho contém uma contribuição sobre políticas de ajuste e uma segunda sobre políticas de estabilização. Ambas revelam a proximidade entre a posição cepalina e a nata da heretodoxia latino-americana que à época debatia as questões.

Relativamente às políticas de ajuste, o texto propunha que se substituísse o ajuste recessivo da balança de pagamentos por um ajuste expansivo. A única solução satisfatória de um ponto de vista social seria a de que o desequilíbrio externo se resolvesse num contexto de crescimento econômico, propício à dinamização dos investimentos em setores de bens *tradables*, especialmente ao crescimento e diversificação das exportações.

Para que essa solução fosse factível, seria necessário um acordo de renegociação da dívida entre devedores e banqueiros, que aliviasse a asfixia externa e desse o tempo necessário a que os países pudessem reagir afirmativamente às mudanças de preços relativos resultantes da desvalorização cambial. Complementarmente, seria relevante para o ajuste uma menor atitude protecionista por parte dos países centrais. Por último, o ajuste teria que acomodar um uso mais flexível e pragmático dos instrumentos de política econômica, de modo a que se permitisse que as estruturas produtivas relativamente rígidas dos países latino-americanos pudessem acomodar a necessária realocação de recursos, na direção das exportações.

Relativamente às políticas de estabilização, o texto faz coro aos autores brasileiros e argentinos que, exatamente àquela época, conceitualizavam a tese da inflação "inercial" em preparação às políticas de choque antiinflacionário levadas a cabo pouco depois. Como se sabe, a interpretação inercialista pertence à tradição estruturalista, porque reconhece na pugna distributiva — "mecanismos de propagação", nas expressões originalmente empregadas por

Noyola Vásquez e logo depois por Sunkel — pelo menos parte da responsabilidade inflacionária. O texto não chega a mencionar a idéia da "inércia", mas argumenta em favor da necessidade de realizar políticas de renda que permitissem enfrentar a rigidez à baixa dos salários e preços básicos, evitando, desse modo, que as políticas monetárias e fiscais contractionistas fossem prolongadas e socialmente duras. E defende o tratamento de choque em circunstâncias de inflação muito alta e de baixa credibilidade, por serem incomparáveis com o fundamento para o gradualismo, que é a desejabilidade de dar tempo para acomodar favoravelmente as expectativas dos agentes.

A ênfase no ajuste colocaria a perspectiva histórica em posição secundária na produção cepalina dos anos 1980, mas não a imobilizaria. Em 1985, por exemplo, publicava-se um interessante *late-comer* na linha de "estilos", que agregava, na tradição cepalina inaugurada nos anos 1960, uma integração histórica entre a evolução econômica e a político-social (CEPAL, 1985, Texto 22 desta coletânea). Nesse texto sobressai, no que se refere à evolução econômica, uma interpretação sobre a história recente que até então não havia merecido suficiente análise crítica, ou seja, a crescente subordinação do processo produtivo aos interesses do sistema financeiro: "A medida que se extremaban estos cambios financieros el sistema productivo iba perdiendo parte apreciable de su poder económico y político. Se inauguró así un nuevo eje de ordenamiento de las economías nacionales. A un nivel extremo, podría afirmarse que los mecanismos de control de la economía nacional tendían a reducirse dado que la composición de ciertas normas de funcionamiento del sistema económico internacional restringían el ámbito y la capacidad de decisión autónoma de los grupos locales. Los grupos dominantes se enfrentaron a la reorganización del sistema financiero para facilitar la implantación de una nueva modalidad de dependencia. Para asegurar su participación en el poder, como ya de dijo, fue necesario que cambiaran en ocasiones su centro de actividad pasando del sistema productivo al sistema financiero" (p. 31).

A partir de meados dos anos 1980 também começariam a aparecer ensaios antecipatórios da retomada da discussão cepalina sobre o processo de crescimento a longo prazo, que ocorreria nos anos 1990, a partir do documento "Transformación productiva con equidad" (CEPAL, 1990). Os mais importantes foram dois textos de Fernando Fajnzylber, "La industrialización trun-

ca de América Latina" (1983) e "Industrialização na América Latina: da 'caixa preta' ao 'conjunto vazio'" (1990, Texto 23 desta coletânea) cuja primeira versão data de 1987.²⁶

O primeiro deles realiza uma exaustiva análise do processo de industrialização latino-americano, identifica lacunas, falhas e distorções, e propõe uma "nova industrialização". Esta estaria baseada no conceito de eficiência entendido como a obtenção de "crescimento e criatividade", que repousaria na criação de um núcleo endógeno de progresso técnico, "que es la condición necesaria para penetrar y mantenerse en el mercado internacional" (p. 359).

O "casillero vacío" complementou a "industrialización trunca" no que se refere à formulação das bases conceituais para a "transformación productiva con equidad". Trata-se de um estudo comparativo de padrões de crescimento em países latino-americanos frente a economias desenvolvidas e a outras economias em desenvolvimento. O esquema de organização da comparação é engenhoso. Fajnzylber toma os dois objetivos centrais do desenvolvimento econômico-social, ou seja, crescimento e distribuição da renda, e mostra, com base no comportamento entre 1970 e 1984, que os países da América Latina dividiam-se em três grupos: os que haviam crescido rapidamente mas tinham renda concentrada, os que tinham renda relativamente bem distribuída mas cresciam pouco e os que se encontravam no pior dos mundos, ou seja, tinham renda concentrada e não cresciam. À diferença, por exemplo, de países como a Coreia do Sul e a Espanha, nenhum país latino-americano encontrava-se no grupo ideal, o dos países que crescem e ao mesmo tempo promovem um mínimo de justiça distributiva. Na tabela onde se distribuem os quatro grupos — o de uma matriz com eixos de crescimento e distribuição — verifica-se que na América Latina o grupo de crescimento com boa distribuição é "vazio", é o "casillero vacío".

Os dois textos — especialmente o segundo — são as peças principais de transição da produção cepalina à etapa que se iniciaria nos anos 1990. Por um lado, contém um bom número de elementos caros à tradição cepalina prebischiana. Por outro, introduzem a conceitualização que serviria de referência à etapa organizada em torno da idéia de "transformação produtiva com equidade".

²⁶Com o sugestivo título *El desarrollo desde dentro — un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Osvaldo Sunkel publicaria, em 1991, uma coletânea de textos de vários autores, por ele encomendada em fins dos anos 1980/início dos 1990, que representou um esforço de renovação estruturalista paralelo ao de Fajnzylber.

Os textos mantêm-se na tradição cepalina em várias das dimensões essenciais, além da perspectiva histórica: o progresso técnico é o foco da análise, porque é a via através da qual é possível eliminar a pobreza e a vulnerabilidade externa da região; a estrutura agrária condiciona a distribuição da renda que, por sua vez, define o padrão de consumo; este, por sua vez, condiciona a capacidade de poupar e investir — maior equidade corresponde, no argumento do trabalho, a padrões mais austeros e mais capazes de dinamizar a economia; e maior austeridade pode influir favoravelmente na relação capital-produto e na intensidade da utilização de divisas —, ainda que, neste particular, o autor pondere que são necessárias maiores pesquisas para verificação empírica da hipótese.

A novidade conceitual principal dos textos é o espaço que abre à reconsideração da estratégia de crescimento. Reconhecem insuficiências no modelo industrializante do passado, que teria sido insuficientemente receptivo ao progresso técnico e frequentemente tolhido por atitudes "rentistas" das classes empresariais locais. A nova estratégia seria dirigida à incursão da América Latina no "casillero vacío" através da "caja negra del progreso técnico". Nos textos cepalinos dos anos 1990, inspirados em Fajnzylber, a estratégia incluía uma política de abertura comercial não encontrada na CEPAL do passado. O objetivo fundamental era evitar o isolamento tecnológico em plena era de globalização produtiva e de revolução eletrônica e biotecnológica e acelerar o *catching-up* tecnológico, através de uma estratégia de expansão com elevação do coeficiente de exportação. Esta última seria baseada em contínua agregação de valor intelectual às exportações, via reelaboração de produtos primário-exportadores e via "nichos de mercado" industriais.

Várias questões ficariam em aberto, em especial duas. Primeiro, ficou faltando um detalhamento dos processos reais concretos através dos quais as estratégias de inserção internacional, pela via do progresso técnico, poderiam materializar-se. Entre outras lacunas, deixava de diferenciar as estratégias entre os países que apresentam capacidade potencial de expandir pela via das exportações daqueles cujo maior mercado interno e maior grau de industrialização indicam a conveniência de continuar perseguindo estratégias de tipo *growth-led exports*. Segundo, a questão da relação entre progresso técnico, emprego e distribuição de renda recebeu tratamento insuficiente, contrastando com o imenso desafio teórico que o subemprego e o desemprego tecnológico

trazem para a vinculação imediata entre avanços na produtividade e melhorias na equidade.

No entanto, inclusive por serem portadores de uma revisão não totalmente absorvida por todos os cepalinos da tradição original, os livros teriam, entre suas grandes virtudes, a de revitalizar o debate sobre as questões de longo prazo, abrindo terreno para a reposição da CEPAL no campo da discussão sobre produção técnica e distribuição da renda. Além disso, abriam toda uma nova agenda de discussão, ou seja, a da forma como se deveria redefinir a estratégia de intervenção estatal nos novos marcos regulatórios que, independentemente da vontade da CEPAL, começavam a ser introduzidos na América Latina. Uma vez mais, a CEPAL reordenaria sua reflexão em obediência aos fatos históricos. O título da mensagem organizadora seria "transformação produtiva com equidade", e, sugestivamente, a nova abordagem seria denominada "neotruturalismo".

VIII. A GUIZA DE CONCLUSÃO: OS ANOS 1990 E A AGENDA DA "TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQUIDADE"

1. O CONTEXTO HISTÓRICO

Os eventos da década de 1990 estão frescos na memória do leitor e dispensam maiores descrições. Como se sabe, a segunda metade dos anos 1980 foi de crescente alívio para os dois países latino-americanos que haviam enfrentado a maior crise no início da década, o Chile e o México, mas a grande maioria dos países da região só saíra da crise com a renegociação da dívida realizada através do Plano Brady, em 1989/90, e, sobretudo, com o novo contexto de financiamento internacional que se seguiu à radical redução nas taxas de juros a partir de 1991. Os países da região voltaram a receber nos anos 1990, grandes fluxos de capital estrangeiro, revertendo radicalmente o estrangulamento externo prévio.

No âmbito do desempenho e da política econômica, é possível destacar dois processos mais ou menos generalizados no período recente. Primeiro,

houve uma moderada recuperação econômica, acompanhada de importante estabilização de preços. O PIB elevou-se em média 3,5% entre 1990 e 1997, mas o processo de crescimento deixou a desejar no que se refere à recuperação nas taxas de investimento, sobretudo em termos correntes. A estabilização foi quase sempre acompanhada, favoravelmente, de controle do déficit fiscal e de cautela no manejo do crédito, e quase sempre acompanhada, desfavoravelmente, de ampliação do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos, em grande medida resultante de generalizada valorização na taxa de câmbio. Esta última resultou da pressão da abundante entrada de financiamento externo, utilizado por boa parte dos países da região como elemento importante no controle inflacionário — e fortalecido por forte entrada de capital estrangeiro direto, em parte dirigido à privatização. Com isso, o problema da vulnerabilidade externa seguiria na região tão presente quanto sempre em sua ameaça desestabilizadora da macroeconomia. A crise mexicana e argentina de 1994-1995 confirmou as preocupações com o mesmo, e a crise asiática de 1997-98 as reforçou.

Segundo, vem ocorrendo rápido processo de reformas, incluindo abertura comercial e financeira, privatização e flexibilização laboral. Os efeitos dessas reformas sobre o desempenho das economias estão aos poucos sendo avaliados. Elas conformam, de todo modo, um novo modelo de comportamento dos agentes produtivos e de relação entre esses e o Estado.

A implantação das reformas suscita entusiasmos e apreensões, expressos em acalorado debate ideológico, freqüentemente polarizado. A CEPAL dos anos 1990 logrou posicionar-se com grande habilidade entre os dois extremos. Não colocou-se contra a maré das reformas, ao contrário, em tese tendeu a apoiar-las, mas subordinou sua apreciação do processo ao critério da existência de uma "estratégia" reformista que pudesse maximizar seus benefícios e minimizar suas deficiências a médio e longo prazos.

O "neo-estruturalismo" cepalino recupera a agenda de análises e de políticas de desenvolvimento, adaptando-a aos novos tempos de abertura e globalização. Avalia que no passado houve, em muitos países, demasiada complacência com a inflação e que os novos tempos exigem alterações na forma de intervenção do Estado na economia, buscando-se ampliar sua eficiência. São tempos de "compromisso" entre a admissão da conveniência de que se ampliem as funções do mercado e a defesa da prática de intervenção gover-

namental mais seletiva. O “compromisso” permite que a análise e as proposições de políticas voltem aos temas caros à CEPAL, ou seja, a progresso técnico e distribuição de renda, abrindo o diálogo à direita e à esquerda do espectro teórico e ideológico internacional.

2. PROGRESSO TÉCNICO COM MELHORIAS DISTRIBUTIVAS E AS AMEAÇAS ORIUNDAS DA GALIIZAÇÃO FINANCEIRA

A década de 1990 iniciou-se com o enunciado por parte da CEPAL da proposta da “Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990”, a “TPE” (CEPAL, 1990, Texto 24 desta coletânea), cujo principal formulador foi Fernando Fajnzylber. Gert Rosenthal, secretário executivo entre 1988 e 1997, acolheu e impulsionou a proposta de Fajnzylber de posicionar-se frente ao processo de reformas — que, tudo indicava, se alastraria na região. Propunha-se uma mensagem relativa a uma nova forma de atuação do Estado, diferente da que prevalecera no passado, mas nem por isso incapaz de influenciar significativamente os destinos dos países.

O documento inaugural do período assenta a estratégia cepalina na conquista de maior competitividade internacional “autêntica”, baseada em incorporação deliberada e sistemática do progresso técnico ao processo produtivo.²⁷ O caráter sistêmico da competitividade é enfatizado, aí incluída toda uma rede de vinculações entre agentes produtivos e infra-estrutura física e educacional, e entre aumento de produtividade e elevação do padrão de vida da população como um todo. Enfatiza-se a formação de recursos humanos como fórmula decisiva para a transformação produtiva a longo prazo, juntamente com políticas tecnológicas ativas que permitam o *catching-up* tecnológico. A indústria permanece como eixo da transformação produtiva, mas enfatizam-se suas articulações com a atividade primária e de serviços. E destaca-se a importância de prover um ambiente macroeconômico saudável.

Propõe-se que o estilo de intervenção estatal seja alterado, mas ressalva-se que isso não significa aumentar ou diminuir o papel da ação do Estado, senão

“aumentar seu impacto positivo sobre a eficiência e eficácia do sistema econômico em seu conjunto” (p. 15). E propõe-se uma maior abertura da economia, gradual e seletiva, como meio de introduzir o progresso técnico e o aumento da produtividade. A proposta vem cercada de importantes qualificações. A abertura tem que viabilizar, ao mesmo tempo, a expansão das importações e das exportações, o que implica graduar a abertura em função da disponibilidade de divisas e harmonizar a política cambial com as políticas de proteção tarifária e de promoção de exportações, de modo a conferir neutralidade de incentivos entre produção para o mercado interno e para as exportações.

Sem dúvida, a dimensão de mais difícil tratamento analítico na tese da TPE são as relações entre crescimento, e emprego e equidade, um tema que continua desafiando permanentemente a CEPAL. Até o momento, a incursão conceitualmente mais elaborada sobre o tema encontra-se no documento “Egüidad y transformación productiva, un enfoque integrado”, em que se procura identificar a existência de complementariedades entre crescimento com intenso progresso técnico e equidade. No entanto, durante os anos 1990 a existência de abundante subemprego e as evidências sobre os efeitos perversos que o progresso técnico e o baixo crescimento vêm tendo sobre o volume de emprego formal e sobre as desigualdades salariais constituem elementos geradores de genuínas apreensões e perplexidades.

Elas estão em boa medida expressas pela própria CEPAL nos anos 1990 em vários documentos. Desde 1992 a instituição realiza um acompanhamento dos indicadores sociais na região, que divulga, através da série “Panorama social”, uma publicação que expõe com riqueza empírica a evolução dos problemas com que se depara a região. Já no texto-documento “Fortalecer el desarrollo”, apresentado no período de sessões de 1996 (CEPAL, 1996), aparece o pleno reconhecimento de que, para alcançar a meta da equidade através de simultâneo aumento de produtividade e elevação salarial, há necessidade de aceleração do crescimento para muito além da que está ocorrendo.

Não sendo assim, torna-se difícil avançar em direção à redução da “brecha de la equidad” — sugestiva expressão com que se intitulou um dos documentos mais recentes (CEPAL, 1997, Texto 26 desta coletânea). O trabalho realiza um levantamento ao mesmo tempo abrangente e minucioso sobre a evolução do quadro social latino-americano em matéria de pobreza, emprego e integração social, e descreve e avalia a evolução das políticas sociais.

²⁷No vocabulário cepalino a “competitividad autêntica” opõe-se à “competitividad espúria”, expressão cunhada por Fajnzylber para denotar capacidade de competir baseada em desvalorização cambial e baixos salários, e em abuso e depreciação de recursos naturais.

No âmbito dessas políticas, atenção especial foi dada desde o início dos anos 1990 à questão educacional. O documento "Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade" (CEPAL, 1992, Texto 25 desta coletânea), que Fajnzylber coordenou com o apoio de uma equipe de especialistas da CEPAL e da UNESCO, tem o subtítulo "eje de la transformación productiva con equidad", que é uma adequada introdução para a mensagem central: "La reforma del sistema de producción y difusión del conocimiento es (...) un instrumento crucial para enfrentar tanto el desafío en el plano interno, que es la ciudadanía, como el desafío en el plano externo, que es la competitividad" (p. 17).²⁸

Não há aqui espaço nem necessidade de percorrer todos os documentos redigidos na esteira da TPE, mesmo porque uma resenha completa sobre a produção intelectual da CEPAL nos anos 1990 estará sendo publicada em livro no segundo semestre de 1998. Basta, para finalizar este já longo texto, mencionar dois deles, por sua originalidade. Um primeiro é o documento sobre "Regionalismo Aberto", coordenado por Gert Rosenthal (CEPAL, 1994, Texto 27 desta coletânea). Sua novidade principal reside na forma de abordar a questão do intenso processo de integração regional em curso na América Latina. O texto posiciona-se frente à mesma ressaltando as virtudes na simultaneidade entre a abertura comercial da América Latina para com o resto do mundo e a intensificação do comércio intra-regional através dos esquemas de integração vigentes.

O outro é a terceira parte do documento "América Latina e Caribe: políticas para melhorar a inserção na economia mundial" (CEPAL, 1994b, Texto 28 desta coletânea), que destaca-se na produção intelectual dos anos 1990 pela visão premonitória relativa aos processos que levaram à crise mexicana de 1994 e à crise asiática de 1998. À época de sua publicação, o documento enfrentava-se com a ortodoxia liberalizante, que manteve-se relativamente hegemônica, mesmo depois do desastre mexicano. O trauma da crise asiática finalmente quebrou essa hegemonia e aproximou a opinião especializada internacional às recomendações que a CEPAL vem fazendo desde então.

O trabalho não se restringe a advertências quanto à volatilidade dos capitais. Bem na tradição cepalina, aponta para os potenciais efeitos perversos de entradas de capital não acompanhadas de elevação correspondente de

investimento produtivo e da competitividade para exportar. Em particular, destaca o perigo representado pelo recurso à entrada de capital como elemento de estabilização de preços, quando levado a valorizações cambiais não compatíveis com o desempenho da balança comercial, necessárias ao equilíbrio das contas externas a médio e longo prazos. E faz, igualmente, as advertências sobre a necessidade de implantar políticas de regulação bancária prudencial, sobretudo em fases de liberalização financeira.

*

Cabem, em conclusão, dois comentários sobre a produção cepalina recente.

Primeiro, a reflexão dos anos 1990 ainda guarda muito da referência original. Nos anos 1990, as questões do progresso técnico e da distribuição de renda nas condições latino-americanas seriam recuperadas como eixos centrais do pensamento cepalino, depois do interregno da crise dos anos 1980. O foco da análise voltam a ser as tendências nas estruturas produtivas e distributivas, numa versão atualizada da agenda de investigação do ciclo 1949-80.

Busca-se entender as exigências que o novo modelo de inserção internacional faz em termos de modernização dos desgastados aparelhos produtivos e em termos de uma reestruturação da inadequada especialização das economias da região na direção da construção de "competitividades sistêmicas". O contexto é novo, mas permanecem vigentes as preocupações estruturalistas com a vulnerabilidade externa, aí incluída, destacadamente, a vulnerabilidade financeira.

Também faz parte da agenda de discussão da CEPAL o diagnóstico da solidariedade ou antagonismo que esse novo modelo de inserção tem em suas relações econômicas e sociais. Em princípio, as relações entre, por um lado, progresso técnico e reestruturação produtiva e, por outro, emprego e distribuição de renda configuram a mesma agenda de investigação de cinquenta anos atrás. O contexto é novo, mas reaparecem os espaços analíticos para as tradicionais preocupações estruturalistas com o subemprego e a insuficiência de um crescimento sustentado. No entanto, conforme se argumentou, a intenção expressa pela agenda da TPE ainda não se refletiu em avanços suficientes na reflexão cepalina sobre o tema da equidade.

²⁸Entre os muitos outros documentos realizados durante os anos 1990 sobre a temática social encontram-se, por exemplo, o "Población, Equidad y Transformación Productiva", que vincula a dinâmica demográfica à temática da TPE (CEPAL, 1992a), e a terceira parte do documento "El Pacto Fiscal" (CEPAL, 1998).

Segundo, há uma interessante analogia histórica entre o que se passava nos tempos dos estudos iniciais da CEPAL e no que ocorre hoje. Os cepalinos dos anos 1950 estudaram as transformações econômicas e sociais que ocorriam durante as primeiras etapas de mudança do padrão de acumulação na região, do modelo primário exportador ao urbano industrial. Deste ponto, eles derivavam uma agenda de políticas, inclusive pela via de intervenção direta do Estado, para corrigir os problemas estruturais de uma "periferia" subdesenvolvida, que o mercado não teria como fazer de forma espontânea.

O programa de investigação cepalina nos anos 1990 volta seu foco às transformações provocadas por outra mudança de modelo de acumulação na região, ou seja, a que se dá pela reorientação dos marcos regulatórios, por intermédio da liberalização dos mercados e pela reforma do Estado, especialmente via privatizações. Este programa parte do reconhecimento de que este conjunto de reformas liberalizantes podem ter influência positiva sobre o processo de crescimento, desde que seja bem conduzido. Mas, por outro lado, a atual investigação cepalina exige o reconhecimento de que na América Latina justifica-se ainda um conjunto de políticas públicas de suporte ao desenvolvimento, em função das peculiaridades das estruturas produtivas, da organização de mercados e, não menos importante, da configuração das sociedades nos países da região.

Nesse campo das políticas públicas há ainda muito espaço para aperfeiçoamentos por parte da CEPAL. A agenda de reflexão seguida a partir da publicação da TPE em 1990 teve um direcionamento essencialmente "normativo", e há que buscar maior entendimento sobre os processos de transformação em curso, de modo a respaldar adequadamente essas políticas. De certa forma, o direcionamento adotado representou um uso limitado do principal ativo intelectual cepalino, que é o método histórico-estruturalista. O laboratório de experiências inovadoras em que a América Latina se transformou a partir das reformas generalizadas nos anos 1990, junto com o novo cenário mundial, oferece um campo fértil para trabalhos de investigação com esse enfoque metodológico. Como nenhuma outra instituição, a CEPAL encontra-se preparada para identificar e analisar as complexidades das economias e sociedades latino-americanas nessa virada de milênio. Cabe, uma vez mais, aproveitar ao máximo a oportunidade histórica.

O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA AMÉRICA LATINA E ALGUNS DE SEUS PROBLEMAS PRINCIPAIS*

Raúl Prebisch

*Escrito em 1949, como introdução ao *Estudio económico de la América Latina, 1948* (E/CN.12/89), e posteriormente publicado in CEPAL, *Boletín económico de América Latina*, vol. VII, n° 1, Santiago do Chile, 1962. Publicação da Organização das Nações Unidas, n° de venda: 62.II.G.1.