

CEPAL: Do Nacional-Desenvolvimentismo ao Ostracismo Neoliberal

ECLAC: From National-Developmentalism to Neoliberal Ostracism

Vinicius Rezende Carretoni Vaz¹
Emerson Davi Pereira Braz²

Resumo

O presente artigo tem como objetivo discutir os principais preceitos teóricos que guiaram o pensamento econômico na América Latina a partir da teoria do desenvolvimento fornecida pela CEPAL nos anos que sucederam o pós-guerra. Posteriormente, propomos uma discussão sobre a mudança ideológica que marcaria o pensamento cepalino, especialmente, após as crises que frearam o ritmo de crescimento dos países latino-americanos. Por fim, destacamos a mudança de postura que a instituição adota ao abandonar o desenvolvimentismo clássico para se encaixar em modelos de crescimento propostos pela redução de desigualdades nos arquétipos do neoliberalismo.

Palavras-Chave: América Latina; Economia Política; Desenvolvimentismo

Abstract

This article aims to discuss the main theoretical precepts that guided economic thought in Latin America, based on the structuralist theory of development provided by ECLAC in the years that followed the post-war period. Subsequently, we propose a discussion on an ideological change that would mark CEPAL's thinking, especially after the crises that slowed the pace of growth in Latin American countries. Finally, we highlight the change in posture that the institution adopts when abandoning classic developmentalism to fit into growth models proposed by the reduction of inequalities in the archetypes of neoliberalism

Keywords: Latin America ;Political Economy; Developmentalism.

Área ANPEC 1 - História do Pensamento Econômico e Metodologia

JEL: B20; N16; O54

¹ Doutorando vinculado a Universidade de São Paulo (USP) no Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina (PROLAM). Fragmentos deste artigo são resultado da discussão presente na tese de doutorado para o Programa. vinicius_vaz@usp.br

² Graduando em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Membro do Grupo de Pesquisa Desenvolvimento Econômico e Política Econômica da pós-graduação (DEPE PUC-SP). Bolsista do Programa de Incentivo a Pesquisa da Fundação São Paulo (FUNDASP). emersondavi6@outlook.com

Introdução

Não é equivocado afirmar que os períodos de maior crescimento econômico na América Latina foram períodos em que os regimes políticos se propunham intervir constantemente na economia, um dos motivos era que a demanda por produtos primários no mercado internacional estavam em baixa, levando a prejuízos para a elite brasileira, mas a intervenção não se deu somente para auxiliar as elites agrárias, também serviu para a transformação na estrutura produtiva. Nos anos da Segunda Guerra Mundial, o processo de industrialização e de desenvolvimento econômico estava intenso na América Latina.

O crescimento de 5,8% no PIB, de 1945 a 1954 e de 5,7% entre 1955 e 1959, mesmo com expansão das importações e instabilidade macroeconômica, significou a superação das teses das vantagens comparativas³, de influência ricardiana, que afirmavam que as políticas de livre comércio e a não-intervenção do Estado na tentativa de mudança da estrutura produtiva nacional, fariam com que o países latino-americanos desenvolvessem suas “vocações naturais”, o que significa aceitar a vocação agrária do continente, tornando-o assim um mero exportador de produtos primários na divisão internacional do trabalho (PAIXÃO, 2005)

Na América Latina se seguia um fenômeno diferente, o desenvolvimento econômico da região, mesmo que desigual, ocorreu junto a crise de 1929, que impactou profundamente as economias centrais e o mercado internacional. Iniciada a crise, os países latino-americanos passaram a desenvolver parte dos produtos que não tinham condições de importar, neste caso, principalmente produtos industriais. Isto perdura durante a Segunda Guerra Mundial em que boa parte dos países do continente estavam apresentando níveis de desenvolvimento grandes e com maior intervenção do Estado. Outro fator em comum no período é a ascensão de diversas lideranças que, ao menos no início, não apresentariam este viés liberal. No México, Lázaro Cárdenas, no Brasil, Getúlio Vargas, na Argentina, Juan Domingo Perón, no Equador, José María Velasco Ibarra, no Chile, Carlos Ibáñez del Campo, no Peru, Víctor Hugo Haya de la Torre, na Colômbia, Jorge Eliécer Gaitán, no Uruguai, Benito Nardone e, no Equador, Assad Bucaram. Todos posteriormente tratados como “populistas⁴”, e considerados os responsáveis por dar início a transformação da estrutura produtiva de seus devidos países em meio à crise do regime político oligárquico:

A nível interno, la crisis del régimen político oligárquico mostró que los sectores dominantes no eran capaces de resolver los problemas económicos y de canalizar las demandas de los sectores movilizados. El sistema de partidos vigente, centrado en la política de los notables y en el patronazgo, fue incapaz de procesar las nuevas demandas. Los sectores sociales medios y bajos sentían que tenían un techo en el cumplimiento de sus derechos y presionaban para poder satisfacer sus necesidades políticas y económicas. Junto a ellos, sectores aperturistas de las oligarquías apoyaron su irrupción y dieron el toque de gracia para generar modelos alternativos de participación popular. (FREIDENBERG, 2007, p.56)

Não que toda a estrutura produtiva do continente fosse baseada no setor agrário-exportador, inclusive alguns países já apresentavam desde antes de 1929, uma indústria em construção como no caso argentino, porém a “natureza” do processo de industrialização pós-1929, como coloca Celso Furtado, sofre uma relativa mudança, tendo em vista que até este período a industrialização era induzida pela expansão das exportações (FURTADO, 1976). A intervenção estatal desde o desenvolvimentismo clássico é resultado das necessidades específicas daquele tempo histórico, reflexo das disputas entre setores dominantes que geraram necessidades de o Estado promover o controle das finanças públicas, das contas externas, da acumulação de capital e proporcionar a estabilidade econômica (GONÇALVES, 2013). É desta leitura que Gonçalves (2013) compreende o que pauta o Nacional-Desenvolvimentismo:

O Nacional-Desenvolvimentismo (ND) pode ser conceituado, de forma simplificada, como a ideologia ou o projeto de desenvolvimento econômico assentado no trinômio industrialização substitutiva de importações, intervencionismo estatal e nacionalismo. O ND é, na realidade, uma

3 O Princípio das Vantagens Comparativas é um conceito forjado pelo economista David Ricardo (182) onde o crescimento econômico se dá graças a produção de mercadorias em que o país é naturalmente mais competitivo, ele apresentaria vantagens comparativas em relação a outros países no mercado internacional.

4 Não temos como objetivo adentrar ao debate do que significa “populismo”, para compreensão das diversas interpretações acerca do conceito ver Kaysel (2016)

versão do nacionalismo econômico; é a ideologia do desenvolvimento econômico assentado na industrialização e na soberania da América Latina, principalmente no período 1920-1980. A soberania pode ser definida como a probabilidade de o Estado-Nação realizar sua própria vontade independentemente da vontade alheia (ou seja, a vontade de outro Estado-Nação) (GONÇALVES, 2013 p.36).

Na Interpretação de Sônia Draibe, ao se voltar a uma análise das três grandes estruturas materiais do Estado (órgãos, códigos e peças legislativas), a partir de 1930, a “nova forma” do Estado brasileiro se pauta pela estratégia de avançar o rumo à industrialização. Elaborando políticas econômicas de caráter nacional, estatização da luta econômica, ou seja, suprimindo outros espaços para a luta de classes, criando aparelhos regulatórios de expansão do setor agrário-exportador e projetos de avanço da acumulação capitalista industrial (DRAIBE, 1985).

Boa parte destas características são compartilhadas pelas lideranças latino-americanas da década de 1930-1950: o nacionalismo, a tentativa de superação da herança colonial radicalmente desigual e pautada pela ideologia hegemônica mundial, baseada no liberalismo e no modelo de crescimento “para fora”, que no caso latino-americano se resumiria ao modelo agroexportador. Enquanto fenômeno histórico, o Nacional-Desenvolvimentismo pode ser caracterizado também, como a estratégia de desenvolvimento que as economias latino-americanas se utilizaram para aproveitar da fragilidade do centro capitalista para assim, promover as mudanças estruturais necessárias, como coloca Bresser-Pereira (2010):

Entre os anos 1930 e 1970, o Brasil e outros países latino-americanos cresceram em ritmo extraordinário. Eles se aproveitaram da fragilidade do centro nos anos 1930 para formular estratégias nacionais de desenvolvimento que, essencialmente, implicavam a proteção da indústria nascente nacional (ou industrialização por substituição de importações) e a promoção de poupança forçada pelo Estado. Além disso, julgava-se que o Estado deveria fazer investimentos diretos em infraestrutura e em certas indústrias de base cujos riscos e necessidades de capital eram grandes. Essa estratégia foi chamada de “nacionaldesenvolvimentismo.” Esse nome tinha por objetivo enfatizar que, em primeiro lugar, o objetivo básico da política era promover o desenvolvimento econômico e, em segundo lugar, para que isso acontecesse, a nação – ou seja, os empresários, a burocracia do Estado, as classes médias e os trabalhadores unidos na competição internacional – precisava definir os meios para alcançar esse objetivo no âmbito do sistema capitalista, tendo o Estado como o principal instrumento de ação coletiva (BRESSER-PEREIRA, 2010, pp.6-7).

O continente viveu um período de ebulição iniciado durante a Primeira Guerra Mundial, e no meio desta conjuntura os projetos nacionais, não só econômicos, como também no campo da arte e cultura, por exemplo, passam a questionar os pressupostos dos países centrais. Não obstante, é possível fazer uma separação do Nacional-Desenvolvimentismo enquanto “estratégia de desenvolvimento” que prevaleceu a partir dos anos 30 na América Latina e o pensamento desenvolvimentista latino-americano, que é a teoria econômica que propõe formular diretrizes para aprimorar esta estratégia. Isto porque a teoria econômica surge vinte anos após o início das políticas nacional-desenvolvimentistas. Esta surge com a Comissão Econômica Para América Latina (CEPAL), que se tornaria uma das primeiras grandes entidades capazes de analisar estas políticas pautadas em “tentativas e erros” e auxiliar os estados nacionais a formular um caminho para superação da herança colonial. A CEPAL, por um bom tempo, foi considerada a organização em nível internacional que alinhava desenvolvimento de pesquisa e teoria econômica com gestão pública para os países latino-americanos, no entanto, durante boa parte em que o estruturalismo foi vigente de forma hegemônica na política econômica da região, este pensamento sofreu diversos ajustes e transformações e, após o fim da década de 1970 e meados de 1980, a maioria dos países latino-americanos estava em crise e abandonaram os pressupostos estruturalistas. O presente artigo tem como objetivo analisar estas transformações dentro da história do pensamento econômico cepalino, bem como compreender como a Cepal reagiu diante dessa tendência neoliberal presente no fim do século XX.

O artigo está dividido em quatro partes, além da introdução, a primeira parte se propõe a analisar a CEPAL durante as décadas de 1950 e 1960, onde a instituição apresentaria suas teses clássicas. Na segunda parte abrange debates que tomam força na década de 1970, período em que surge a discussão de um “neoestruturalismo” na CEPAL. Na Terceira parte, será discutido as posições que a Cepal vem

tomando a partir do Século XXI, consideradas por alguns autores como uma “nova Cepal”. Por fim, serão apresentadas as considerações finais.

A CEPAL nas décadas de 1950 e 1960

Constituída em 1948, por uma Assembleia das Nações Unidas de 1947, a organização é oriunda de queixas da América Latina acerca da falta de acesso aos benefícios do Plano Marshall, plano que se propunha a reconstruir a Europa no pós-guerra, mantendo sua competitividade e preponderância econômica, enquanto a América Latina permanecia no “terceiro mundo”.

A CEPAL foi pensada não como uma instituição acadêmica, mas como um órgão de políticas públicas, planejador e formulador de políticas que superariam as deficiências técnicas que os Estados latino-americanos apresentavam, inclusive no campo da programação e sistematização de tendências e índices econômicos. O pensamento cepalino veio superar o “vácuo teórico” que existia e explicar o fenômeno do crescimento através das estruturas econômicas, sociais e produtivas na América Latina, fundando assim uma teoria do desenvolvimento.

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 se prometia a teoria das vantagens comparativas, durante o século 20 a maior lentidão no progresso técnico dos produtos primários em relação aos industriais não estava motivada o encarecimento dos primeiros com relação aos últimos. (BIELSCHOWSKY, 2000, p.28)

A Cepal é a responsável pela criação de um método autenticamente latino-americano de se pensar o desenvolvimento, que se propõe com influências keynesianas e schumpeterianas, dar respostas à luz da própria realidade latino-americana. Surge então o método estruturalista latino-americano, que através do “enfoque histórico estruturalista” e se apropriando do clássico método indutivo (BIELSCHOWSKY, 1999) se aproxima do objeto buscando interpretá-lo através de relações histórico-comparativas, para compreensão da formação diacrônica e desigual da economia mundial bem como na propagação do progresso técnico. Ademais, se propõe a analisar os reflexos econômicos de uma estrutura político-social que apresentaria “fatores não-econômicos”, como o regime de terras, dominação estrangeira da economia e da exclusão de parte da população que não estaria integrada à economia de mercado (COSTA, 2012).

Grandes desafios eram colocados sob esta instituição, que iniciou seu trabalho com uma equipe extremamente reduzida. Inicialmente havia Celso Furtado, do Brasil, Jorge Alcázar, da Bolívia, Raúl Rey Alvarez e Alizón Garcia da Argentina, Jose Rose, do Peru, Francisco Aquino, de El Salvador, Regino Boti, de Cuba e o chileno Bruno Leuschner. Mas em fevereiro de 1949, chega Raúl Prebisch, que na época era considerado o único economista de renome na América Latina, ex-dirigente do Banco Central da Argentina. Prebisch daria vitalidade à Cepal, como o próprio Celso Furtado afirma:

Quando, em 1955, sai Perón, Prebisch já havia feito sua opção definitiva por uma carreira internacional, o que deu à sua influência um alcance muito maior, mas o privou de exercer na Argentina o papel de estadista que lhe parecia naturalmente reservado. Sendo um pensador que não se desprendia do real, Prebisch era dotado de excepcional poder de concentração e de capacidade para traduzir a realidade em categorias abstratas. Demais, nenhuma inibição doutrinária o detinha no uso da imaginação. As inibições podiam advir de seu senso de oportunidade no uso das ideias, mas nunca de autocensura intelectual. Estimulava a todos que com ele colaboravam a desenvolverem cabalmente o próprio pensamento, explicitando todas as premissas e descobrindo todos os corolários. (FURTADO, 2011, p.443)

Esta instituição apresentaria diversas fases e transformações no decorrer de sua história, evidência de como era um espaço de discussão heterogêneo, apesar proposta metodológica em comum. Em linhas gerais, podemos dividir as fases do pensamento cepalino de forma cronológica, iniciando com uma ênfase na questão da troca internacional e suas deformações, através da obra de Raul Prebisch a partir de 1950. Em 1960 ampliou-se a discussão acerca do subconsumo e na década de 1980-1990, as discussões apresentariam traços mais próximos do pensamento ortodoxo, como veremos na última parte do artigo

Prebisch, em sua primeira grande contribuição, desenvolve a tese acerca da deterioração dos termos de troca, partindo justamente da separação da economia mundial entre “centro e periferia”, o que causa o rompimento com a interpretação liberal “doutrinária” da divisão internacional do trabalho como responsável por uma “repartição equivalente” dos frutos do progresso técnico:

Na América latina, a realidade vem destruindo o antigo esquema da divisão internacional do trabalho que, depois de adquirir grande vigor no século XIX, continuou prevalecendo, em termos doutrinários, até data muito recente. Nesse esquema, cabia à América Latina, como parte da periferia do sistema econômico mundial. O papel específico de produzir alimentos e matérias primas para os grandes centros industriais. Nele não havia espaço para a industrialização dos países novos. A realidade, no entanto, vem-na tornando impositiva. Duas guerras mundiais, no intervalo de uma geração, com uma profunda crise econômica entre elas, demonstraram aos países da América Latina, suas possibilidades, ensinando-lhes de maneira decisiva o caminho da atividade industrial. (PREBISCH, 2011, p.95)

Afirma-se a importância do aumento da produtividade do trabalho e os limites do crescimento baseado no comércio exterior, por conta da deterioração dos termos de troca e o baixo incremento de produtividade que esta estratégia acabou oferecendo aos países periféricos.

A deterioração dos termos de troca, enquanto teoria, como mostra Bielschowsky, apresentaria duas versões, a primeira defende que a organização sindical europeia e os trabalhadores organizados, que em momentos de “baixa cíclica”, impediam a queda nominal dos preços dos bens industriais. Nesse caso a influência principal na deterioração dos termos de troca provém das economias centrais. Como é discutido por Prebisch:

O raciocínio simples acerca do fenômeno que comentamos nos permite formular as seguintes considerações: Primeiro: os preços não diminuíram com progresso técnico porque, por um lado, enquanto o custo tendia a baixar por causa do aumento da produtividade, por outro, subia a renda dos empresários e dos fatores produtivos. Quando o aumento da renda foi mais intenso do que o da produtividade, os preços subiram em vez de baixar. Segundo: se o crescimento da renda nos centros industriais e na periferia houvesse sido proporcional ao aumento das respectivas produtividades, a relação de preços entre os produtos primários e os produtos finais da indústria não teria sido diferente da que teria existido se os preços tivessem baixado estritamente de acordo com a produtividade. E, dada a maior produtividade da indústria, a relação de preços se moveria a favor dos produtos primários. Terceiro: na realidade, como a relação, segundo se viu, moveu-se contra os produtos primários entre os anos de 1870 e 1930, é óbvio que a renda dos empresários e dos fatores produtivos cresceu mais que a produtividade nos centros, e, na periferia menos que a respectiva produtividade. Em outros termos, enquanto os centros retiveram integralmente o fruto do progresso técnico de sua indústria, os países da periferia transferiram a eles parte do fruto de seu próprio progresso técnico. (PREBISCH, 2011, p.104)

Assim sendo, quando a economia está em crescimento, parte dos lucros no Centro são distribuídos na forma de aumento de salário, por conta da competitividade do mercado de trabalho ou pela ascensão da luta sindical. Não obstante, em momentos de queda, a resistência às diminuições salariais impedem a compensação através da queda do nível de vida do trabalhador, fazendo com que a periferia não arque com a compressão da taxa de lucro, assim “Quanto menos se puder comprimir assim a renda no centro, tanto mais será necessário fazê-lo na periferia.” (PREBISCH, 2011, p.108).

A segunda tese teria como eixo central a própria dinâmica da periferia, a tendência à deterioração seria devido ao excesso de mão de obra na agricultura dos países subdesenvolvidos, que não são transferíveis para atividades exportadoras, pois deprimiriam os preços internacionais com o excesso de oferta. O próprio trabalhador rural não teria condições de exercer pressões para maior rigidez nos salários, pois quanto maior a rigidez no centro, mais flexíveis são os direitos na periferia:

A desorganização característica das massas operárias na produção primária, em especial na agricultura dos países da Periferia, as impede de obter aumento de salário comparáveis aos vigentes nos países industriais, ou de mantê-los no mesmo patamar. Assim, a compressão da renda – seja lucros ou salários – não é tão difícil na periferia. De qualquer forma, mesmo que se conseguisse para periferia uma rigidez semelhante à do centro, essa rigidez teria como consequência aumentar a pressão do centro sobre ela. E isso porque, caso o lucro periférico não

fosse comprimido na medida necessária para corrigir a disparidade entre oferta e demanda nos centros cíclicos, os estoques de mercadorias continuariam se acumulando neles, levando a contração na produção industrial e, conseqüentemente, da demanda de produtos primários (PREBISCH, 2011, p.108)

O crescimento demográfico alinhado a especialização em atividades poupadoras de emprego geram uma tendência ao desemprego estrutural, ademais, como veremos a seguir, o setor primário não só é gerador de menos empregos, como ainda é colocado em uma concorrência desleal com o setor produtor primário dos países centrais, que tem maior capacidade de aproveitamento da sua estrutura disponível para produção de alimentos, por exemplo. Essa capacidade de reivindicar e absorver maiores aumentos salariais, e de defenderem-se de arrochos salariais em momentos de queda no crescimento é oriundo do papel que os trabalhadores desempenham no processo produtivo. A pressão se desloca para e periferia, o que acelera a compressão de renda na região e acelera o crescimento da renda no centro. É assim que se explica como os grandes centros industriais retêm não só o fruto das inovações técnicas de sua própria economia, mas também das inovações técnicas da própria periferia (PREBISCH, 2011).

Também na questão do trabalho, a própria industrialização seria um processo problemático quando feito sobre bases de estruturas econômicas subdesenvolvidas, dado o baixo nível de diversificação produtiva, da baixa complementariedade intersetorial e poucas atividades de exportação (BIELSCOWSKY, 2000).

Outro limite presente nas economias latino-americanas que surge nas discussões cepalinas da década de 50, é o estrangulamento permanente do balanço de pagamentos. Um dos motivos é justamente o aumento intensivo da atividade econômica e o elevado nível de emprego que se encontra nas economias latino-americanas no pós-guerra. O elevado nível de emprego exige grande volume de importações de bens de capital e matérias-primas, pressionando ainda mais as insuficientes exportações para cobrir a balança de pagamento. Quando o coeficiente de importações no centro baixa, o desequilíbrio acaba sendo ainda maior, pois a periferia precisa abaixar ainda mais seu próprio coeficiente de importações:

A baixa no coeficiente de importações no centro cíclico principal reforça a tendência de acumulação de ouro resultante da contração da renda. Com efeito, as importações diminuem nesse centro com intensidade ainda maior do que no resto do mundo, e o desequilíbrio no balanço torna-se ainda mais prejudicial para os outros países. (PREBISCH, 2011, pp.116-117)

Quanto a assimilação tecnológica, no caso da América Latina, o continente entrou nesta fase do progresso técnico de forma lenta e irregular, além de apresentar diversos problemas de “assimilação” e contradições, mesmo quando foi adotada uma estratégia de desenvolvimento nas nações periféricas “voltada para dentro”. Conseqüentemente, em um plano continental, o que se observa é a redundância produtiva que a América Latina apresenta, sem uma devida integração entre regiões avançadas e atrasadas, ou até mesmo entre países que produziam a mesma mercadoria, sem dinamismo e guiados pela demanda dos mercados consumidores do centro. O desenvolvimento técnico da produção agrícola diminuiu sua demanda por trabalho no setor primário, tornando então necessário o desenvolvimento da Indústria, essa sim, capaz de absorver um maior contingente da força de trabalho. (CEPAL, 2000a)

A questão do consumo também sofre os reflexos do progresso técnico no lado da demanda, pois esta cresce com maior velocidade nos bens manufaturados do que nos bens do setor primário. A elevação da renda da população em nível mundial faria com que a renda destinada para alimentação ficasse proporcionalmente menor em relação aos bens de consumo médios. Uma vez que as famílias tenham atingido um patamar de capacidade de consumo suficiente para uma alimentação e acesso às mercadorias básicas de subsistência, ocorre a desaceleração do crescimento da demanda por produtos primários.

Ademais, a tendência dos países centrais em exercer o protecionismo como forma de manter o advento da produção nacional de mercadorias primárias, bem como a maior eficiência e aproveitamento das matérias primas, por conta do desenvolvimento tecnológico acaba aprofundando esta tendência. O desenvolvimento tecnológico não reflete necessariamente na especialização em produtos manufaturados, ele também amplia a capacidade de aproveitamento dos recursos disponíveis para o setor primário, inovando o processo e trazendo uma incrementação de tecnologia no produto, gerando produtos sintéticos

que substituiriam as matérias primas naturais (como foi, por exemplo, a experiência que o Brasil sofreu com o fim do ciclo da borracha e advento da borracha sintética) (PREBISCH, 2011).

A CEPAL, em 1955, observa a dificuldade em basear a economia nas exportações, dada a imprevisibilidade do nível de demanda externa:

Há uma outra diferença que deve ser levada em consideração. As exportações dependem de condições econômicas alheias à economia nacional e nas quais, de um modo geral, esta tem possibilidades limitadas ou escassas de influir. Inversamente, a demanda interna é uma resultante do processo interno de desenvolvimento e das decisões tomadas em relação a sua intensidade e sua natureza (CEPAL, 2000b p.281)

Estes fatores levam não somente à deterioração dos termos de troca, como também ao desemprego estrutural, retração na renda familiar e dependência em relação ao mercado externo, que tende a diminuir sua demanda por produtos primários e gerar o desequilíbrio nas balanças comerciais da América Latina.

O atraso da estrutura produtiva, representado pela especialização e heterogeneidade acaba por resultar em dois reflexos: I) Desvantagem na geração e na incorporação do progresso técnico e II) na superabundância da força de trabalho. A incapacidade na geração de progresso técnico acaba por levar ao menor crescimento da produtividade do trabalho e o segundo ponto resulta na deterioração dos termos de troca. Todos estes fatores levam a diferenciação do ganho real médio e assim surgem as restrições à economia e à acumulação, fator importante para a perpetuação do atraso e do desequilíbrio externo, que tanto reflete, quanto é reflexo da estrutura produtiva (RODRÍGUEZ, 2009).

Com a divisão do mundo capitalista em categorias de centro e periferia, o pensamento cepalino acaba também se diferenciando de clássicos como Rostow (1971) que defende o subdesenvolvimento como uma condição “natural” dos países que ainda não atravessaram as etapas para o desenvolvimento. Rostow (1971), defende que toda sociedade “tradicional” possui um nível de produção per capita limitado, subsistindo através de uma agricultura de baixa produtividade, complexidade e baixo nível tecnológico. Para Rostow, os países deveriam superar o protecionismo através da adoção de políticas liberalizantes, que pudessem então, alavancar o nível de crescimento da região.

O pensamento cepalino no entanto, contesta esta tese, pois a categoria de “periferia” é uma condição que não precede o desenvolvimento, é, na verdade, uma condição específica e particular onde as vantagens do desenvolvimento econômico não se demonstram da mesma forma ao qual se revelam nos países centrais, refletindo diretamente na condição de vida das massas trabalhadoras. As estruturas subdesenvolvidas são objeto de discussão das teses também de Celso Furtado. Especificamente a partir de 1961, na obra “Desenvolvimento e subdesenvolvimento” (FURTADO, 2000). Um balanço acerca do processo de substituição de importações toma conta de boa parte da discussão econômica latino-americana, sendo uma ideia semeada por Celso Furtado, e para além da Cepal, com discussões do Instituto de Estudos Brasileiros (ISEB), através de quadros como Ignácio Rangel. Explicar a mudança na centralidade da acumulação, fenômeno ocorrido ao menos no Cone Sul, de uma economia agrária para a economia urbano-industrial e os impactos desta transição no capitalismo “subdesenvolvido” foi a tarefa destes dois intelectuais.

A superação dessa conjuntura deveria se basear no incentivo ao desenvolvimento do mercado interno e em uma diversificação produtiva industrial, de tal modo que a demanda se originaria dentro do setor urbano industrial, o que só atinge um grau suficientemente capaz de tornar o desenvolvimento “autossustentado”. Apesar da espontaneidade inicial do processo de Substituição de Importações, fruto também de sua época, abarcar o Estado neste processo seria o grande desafio para as economias latino-americanas, como afirma Celso Furtado (1959; 1966):

Um dos problemas mais difíceis em que se enfrentam os países subdesenvolvidos consiste em aparelhar o Estado para o desempenho de múltiplas e complexas funções, quando a eficácia da ação estatal somente foi alcançada, historicamente, como resultado do próprio desenvolvimento (FURTADO, 1966, p.111)

No entanto, todos os problemas já citados, em relação a abundância da mão de obra na periferia, baixa competitividade em relação ao progresso técnico dos países centrais e condições oligopolistas e de concentração de renda, culminaram no esgotamento do processo de substituição de importações, que perdeu seu ritmo na fase ao qual Furtado caracteriza em sua obra “Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina” como “substituições fáceis” (FURTADO, 1966). Com o início do processo de esgotamento de Substituição de Importações. A instituição abre espaço para autores como Maria da Conceição Tavares, que ao lado de Carlos Lessa e Antônio de Castro desenvolverem temas que abarcassem questões sociais, como emprego e reformas na renda e nas propriedades agrárias. Em “Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil” este processo é analisado:

A nossa tese central é de que a dinâmica do processo de desenvolvimento por substituição de importações pode atribuir-se, em síntese, a uma série de respostas aos sucessivos desafios colocados pelo estrangulamento do setor externo, através dos quais a economia vai se tornando quantitativamente menos dependente do exterior e muda qualitativamente a natureza dessa dependência. Ao longo desse processo, do qual resulta uma série de modificações estruturais da economia, vão-se manifestando sucessivos aspectos da contradição básica que lhe é inerente entre as necessidades de crescimento e a barreira que representa a capacidade para importar (TAVARES, 1972, pp. 41-42).

Através dessa discussão, constata-se que como o processo de superação de aspectos estruturais da América Latina esbarra em problemas de natureza externa e interna, que tendem a se acumular e frear o dinamismo do processo. Ocorre que, com a substituição de importações amplia-se a necessidade de uma superação contínua das contradições de caráter interno e externo. A primeira contradição de caráter interno é a limitação na capacidade de importar (TAVARES, 2019)

O Neoestruturalismo Cepalino

A política econômica de desenvolvimento defendida pela CEPAL começa a mudar após as sucessivas crises da década de 1970 e 1980, tendo uma guinada “liberalizante” a partir da obra de Fajnzylber “*La Industrialización Trunca de América Latina*” de 1983, iniciando o que posteriormente foi chamado como “neoestruturalismo”. Não obstante, os países latino-americanos passaram por uma transição já antes de transformação ideológica da Cepal, logo nos fins de 1970, resultado dos sufocamentos da crise econômica e política.

Outro trabalho de Fajnzylber que pauta o tema da competitividade é “*Competitividad internacional: evolución y lecciones*” de 1988. Nessa obra, o autor analisa a diferença ao qual o progresso técnico é pautado nos países centrais e nos países periféricos. Fajnzylber (1988), analisando a hegemonia Norte-americana, japonesa e alemã no mercado internacional em relação aos países latino-americanos, compreende um forte vínculo entre a competitividade, o progresso técnico o dinamismo industrial e o aumento da produtividade. No primeiro caso, a reestruturação produtiva tem como objetivo o aumento da competitividade, enquanto no segundo, o objetivo é alcançar a meta de superávit comercial e equilíbrio da dívida externa, mesmo que para isso seja necessário a precarização do mercado interno e das condições de trabalho:

La perspectiva con que encaran este proceso las naciones industrializadas difiere radicalmente de la que prevalece en América Latina. En las primeras, la reestructuración productiva persigue el mejoramiento de la competitividad, entendida como la capacidad de un país para exponerse al mercado externo y mantener o elevar el nivel de vida de su población. En América Latina, en cambio, el propósito básico apunta, con algunas excepciones recientes, a generar un superávit comercial suficiente para servir la cuantiosa deuda externa, lo cual no necesariamente se traduce en avances en materia de competitividad y exige a menudo reducir el precario nivel de vida de amplios segmentos de la población (Fajnzylber, 1988 p.7).

Nas Palavras de De Moraes, Ibrahim & Morais (2020) é a partir do neoestruturalismo de Fajnzylber que o Estado passa a ser visto de outra maneira, onde necessitava de uma mudança em sua estrutura e em seu grau de eficiência:

O documento faz um resumo das experiências dos países latino-americanos na década de 1980 e denuncia os problemas do balanço de pagamentos deficitário e a desorganização das contas públicas. O caminho era modernizar o Estado, fazendo com que ele deixasse de ser Estado-empresário e passasse a ser Estado-gerencial. Seria um Estado mais pontual, capaz de reverter os desequilíbrios fiscais, fazer uma melhor inserção no sistema do comércio mundial, possibilitando, dessa maneira, a transformação produtiva com equidade dos países da região.(DE MORAES; IBRAHIM; MORAIS, 2020, p.10)

Ao constatar a diferente velocidade ao qual ocorre a disparidade tecnológica entre o centro e a periferia, fica claro que o centro detém não somente relações de troca mais favoráveis, como também um desenvolvimento mais rápido nos componentes tecnológicos.

É possível observar um caráter “neo-schumpeteriano” na interpretação de Fajnzylber e neste caso, o processo de industrialização latino-americana não demanda somente tecnologias estrangeiras para “substituir importações”, mas também todo um componente social necessário para o aprofundamento do progresso tecnológico, como mercado interno e investimento em esferas sociais e educacionais capazes de desenvolver mão de obra capaz de desempenhar um papel de realização deste progresso técnico (RODRÍGUEZ, 2009). Em linhas gerais, o autor mostra a relevância da política de desenvolvimento tecnológico a fim de impulsionar a competitividade dos países centrais, em um pacto que incorpora o setor estatal e militar, os pesquisadores, pequenas e médias empresas, e as indústrias que cooperam através de novas formas de organização e adensamento das cadeias de produção:

En pos del objetivo de acrecentar la competitividad, los gobiernos de estos países impulsan programas de apoyo a los sectores de alto contenido tecnológico, readecuan y vigorizan el sistema educativo y de investigación y desarrollo, llevan a cabo programas preferenciales de apoyo a la pequeña y mediana industria, crean condiciones favorables a la cooperación entre empresas y de éstas con el sector público, promueven la reforma del sistema de relaciones industriales y estudian programas públicos de inversión para el mejoramiento de la infraestructura, con énfasis en las telecomunicaciones. Las empresas, por su parte, exploran nuevas formas de organización y de vinculación con el sector académico y con capitales de riesgo, y ponen a prueba diversas modalidades de relaciones industriales, con el propósito de estimular la cooperación y motivación de los trabajadores; y desarrollan las más variadas modalidades de cooperación entre ellas, con los gobiernos y agrupaciones regionales, especialmente en el ámbito de la investigación y el desarrollo. (Fajnzylber, 1988 p.23)

Se observa nesse caso, uma interpretação que atribui para além do estado as responsabilidades para o desenvolvimento econômico, especificamente as “atitudes empresariais” que dependem por sua vez de “atitudes sociais”.

Fajnzylber teria, de acordo com Octávio Rodríguez, uma interpretação “endogenista”, ou seja, o progresso técnico é uma tendência endógena as empresas e ao ambiente social ao qual elas estão inseridas. Para a criação deste ambiente propício ao progresso técnico existem condições sociais e políticas, como o desenvolvimento social, a participação democrática e a integração da população aos benefícios do “progresso”. Um ambiente social propício, por sua vez, é condição necessária para o “aprendizado” tecnológico, ou o que Fajnzylber conceitua enquanto “criatividade”. Para o desenvolvimento da “criatividade” não bastaria o investimento do estado, tampouco as atitudes empresariais, mas também o incentivo das diversas relações presentes no âmbito social (RODRÍGUEZ, 2009)

Em linhas gerais, o neoestruturalismo coloca o Estado como gerenciador de conflitos, enquanto a industrialização, apesar de importante, não é condição única para a superação do subdesenvolvimento:

O Neoestruturalismo atualiza o modelo anterior entendendo que a industrialização per se não é suficiente, ou seja, industrializar é condição necessária, mas não suficiente, para o desenvolvimento. A industrialização é importante, mas é essencial priorizar o tipo de industrialização que tem sua base na produção de bens intensivos em tecnologia para superar a condição de subdesenvolvimento. Para tanto é fundamental um novo modelo baseado na competitividade, na inserção externa e no regionalismo aberto e centrado na produção intensiva em tecnologia. (DE MORAES; IBRAHIM; MORAIS, 2020, p.11)

Na mesma década que Fajnzylber produzia suas teses acerca das mudanças no perfil do Estado e avanço na regionalidade, foi um período para a América Latina onde boa parte dos países se propuseram a transformar suas políticas econômicas de modo a aproveitar melhor a conjuntura e favorecer a integração e cooperação internacional, incumbindo ao setor externo um papel mais importante, estimulando as exportações e investindo em mais “polos de demanda”.

Os países latino-americanos foram alterando suas políticas econômicas a fim de favorecer a integração e cooperação internacional, dando maior relevância ao mercado externo através do estímulo às exportações, liberalização de importações para facilitar a incorporação de parte de sua economia com o capitalismo central. O setor industrial se diversificou para penetrar mercados mais amplos e parte do progresso tecnológico foi incorporado no setor agrícola. Os países da América Latina, mesmo que de forma particular em maior ou menor grau, tentaram aproveitar do maior dinamismo do comércio exterior, para isso, fizeram também reformas legislativas, tributárias e administrativas, a fim de absorver maiores investimentos. Em alguns casos, optaram por impor quotas de rendimento ao capital estrangeiro, em outros, optou-se pela liberalização da economia.

O mercado financeiro de boa parte dos países latino-americanos passaram a ser organizados a partir desta época, apesar de parte dos países terem restringido a participação externa, as mudanças na conjuntura internacional foram evidentemente acompanhadas por mudanças na estrutura interna dos países do continente, o eixo central permaneceu sendo a industrialização, porém, a participação externa passou a ter maior relevância. Em relação ao capital produtivo, os setores de maior complexidade tecnológica tenderam a receber uma maior penetração de capital estrangeiro, enquanto os setores primários acabaram por sofrer um processo contrário, de maior nacionalização (CEPAL, 200d).

A tragédia mundial se agravou quando a economia foi golpeada ferozmente com a oscilação brusca no preço da matéria-prima essencial para a produção de manufaturados, o petróleo, em 1974-1975 e 1979-1980. A mudança radical nos preços do petróleo afetou de forma diferente os países latino-americanos. Os exportadores de petróleo “líquido” tiveram superávit na balança comercial, mas a maioria passou por profundos desequilíbrios comerciais. Porém, como boa parte dos países latino-americanos passaram a basear suas economias em financiamento externo, ocorreu um impacto fiscal radical nos países latino-americanos (CEPAL, 2000c; CHESNAIS, 2012).

No caso brasileiro, mexicano, paraguaio, uruguaio e equatoriano, o endividamento externo serviu para financiar o processo de industrialização e resolver os “gargalos” da economia, como a questão da infraestrutura energética, logística e industrial. Como vimos anteriormente, o volume de importações brasileiro cresceu 1% entre 1974 e 1980. Já o volume de exportações cresceu 10% ao ano, com uma grande participação do setor industrial. O México investiu intensamente na produção de petróleo, tornando-o na década seguinte um dos maiores exportadores no mundo. O Equador apresentava uma estrutura industrial pouco avançada, e acabou por dar maior relevância neste setor, e o Paraguai, que apresentava um relevante dinamismo industrial, concentrou esforços na área energética, com a construção da represa de Itaipu, por exemplo. Nestes países, a política econômica permaneceu com um viés desenvolvimentista, no caso brasileiro especificamente, ao menos até o fim do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). No caso uruguaio, apesar de não ficar tão evidente o viés desenvolvimentista, ele cresceu em média 7% ao ano estimulado por produtos não agrícolas (CEPAL, 2000c).

As particularidades de cada país latino-americano não tornaram nenhum destes capazes de se resguardar do que ocorre na economia mundial no início da década de 1980. Boa parte dos países centrais se encontravam estagnados, por conta da alta competitividade internacional. Em resposta à crise, ocorre a ascensão da política neoliberal nestes países, com Ronald Reagan (1981-1989) nos EUA, e Margareth Thatcher no Reino Unido (1979-1990), por exemplo, governos que ampliaram as políticas de arrocho salarial, queda nos gastos sociais e medidas de austeridade para diminuição dos custos de produção (CRUZ, 2004). Em 1979, Paul Volcker, presidente do Federal Reserve (FED), ao aumentar simultaneamente o valor do câmbio americano e as taxas de juros acabou por golpear a economia de boa parte dos países periféricos, apesar de não visar necessariamente isto, as consequências foram dramáticas para a região. A multiplicação por três, ou até quatro vezes o valor da taxa de juros foi sucedido por diversas negociações, levando à “crise da dívida” na América Latina, que perdurou praticamente por uma

década, além de golpear ferozmente as condições sociais dos trabalhadores, e acentuar a dependência externa. Thomas Skidmore e Peter Smith trazem dados a respeito do grau de endividamento que parte dos países latino-americanos chegou:

Entre 1970 y 1980 América Latina incrementó su deuda externa de 27.000 millones de dólares a 231.000 millones, con unos pagos anuales (intereses más amortizaciones) de 18.000 millones. En seguida aparecieron las complicaciones. Bajó el precio de las mercancías, subieron las tasas de interés real y los banqueros se mostraron reacios a seguir concediendo créditos. Los países de la región experimentaron crecientes dificultades para cumplir con sus obligaciones de la deuda y en agosto de 1982 México declaró su imposibilidad de pagar. El gobierno estadounidense reunió frenéticamente un paquete de rescate para esse país, pero sólo proporcionó un respiro a breve plazo. Para cubrir los intereses únicamente, los principales deudores latinoamericanos — Argentina, Brasil y México— tenían que pagar por año el equivalente del 5 por 100 de suprodueto interior bruto (PIB). Atrapada en la disyuntiva de reducir sus ingresos por exportación y aumentar sus obligaciones de servicio de la deuda, América Latina se sumó en una crisis económica de una década. (SKIDMORE & SMITH, 1996 p.70)

A valorização da esfera financeira em nível internacional acabou por escancarar a contradição que existia nos países latino-americanos entre o capital financeiro e o capital produtivo. Aos poucos, as operações especulativas passaram a ser mais atrativas aos investimentos e enquanto a parte mais rica da população investe sua renda em capital financeiro, o capital produtivo oferecia baixa taxa de lucro, insegurança e se subordinava ao capital financeiro.

Desse modo, os setores produtivos endividados passaram a depender não apenas da política monetária e creditícia interna, mas também das taxas internacionais de juros e da situação do balanço de pagamentos. À medida que essas mudanças financeiras iam-se extremando, o sistema produtivo perdia uma parcela apreciável de seu poder econômico e político. Com isso se inaugurou um novo eixo de ordenação das economias nacionais. (CEPAL, 2000c, p.837).

Outro reflexo dessa nova conjuntura internacional foi a temida inflação na América Latina. A internacionalização dos preços das commodities agrícolas, a elevação do preço de matérias-primas estratégicas, como o petróleo, e a elevação geral dos preços criou uma conjuntura ao qual as empresas realimentaram a inflação através de mecanismos financeiros, com o endividamento a taxa de juros crescente, o que elevava o custo unitário da produção. Do outro lado, o consumidor é obrigado a utilizar do endividamento, em juros de crédito corrente cada vez mais acentuados, como ferramenta para manutenção de sua taxa de consumo. Ocorreu o endividamento do setor público, privado e dos trabalhadores (TAVARES, 1978).

Para defender seus negócios, as empresas elevaram a rentabilidade de seus negócios através de mais aplicações na esfera financeira e nas palavras de Maria da Conceição Tavares:

A articulação entre os interesses da grande empresa e os do sistema financeiro, a favor de um movimento de especulação generalizada, passa rapidamente pela valorização patrimonial fictícia e desemboca numa especulação estritamente financeira – que se tornou um componente “autônomo” da inflação em vez de um “tradicional mecanismo de propagação”. (TAVARES, 1978, p. 135).

Todos estes fatores fizeram com que a América Latina vivesse uma transição para liberalização comercial, financeira e diminuição da máquina estatal, que inicia em 1973 no Chile, mas aos poucos vai atingido o resto na região até se tornar hegemônico na década de 1990. Por fim, somaram-se a Pinochet, Víctor Paz Estenssoro na Bolívia (1985); Carlos Salinas, no México (1988); Carlos Menem, na Argentina (1989); na Venezuela, com Carlos Andrés Perez (1989); e por último no Brasil e no Peru, Fernando Collor de Mello e Alberto Fujimori (1990).

Com a tendência a liberalização financeira e comercial, os analistas de políticas públicas, que em algumas regiões tinham ligação direta com institutos de pesquisa que produziam ideologia neoliberal, como os Chicago boys, fariam o tipo de reforma no Estado discutido pela Cepal, de um Estado que deixa o protagonismo e passa por uma reforma “gerencial”, porém, no caso dos regimes neoliberais, essa reforma foi levada a suas últimas consequências, criando um conceito conservador de “estabilização”,

engessando completamente o Estado e o impedindo inclusive de promover políticas sociais para grupos vulneráveis.

As reformas neoliberais foram feitas esperando o crescimento “automático” do investimento privado proveniente de condições macroeconômicas estáveis, alinhando a desregulamentação ao corte orçamentário (DE PALMA, 2004). Apesar de tanto a corrente neoliberal, centralizadora do “Consenso de Washington” quanto a Cepal falarem em reformar o Estado, a experiência latino-americana foi muito distante do que poderíamos chamar de neoestruturalismo.

A Nova Cepal do Século XXI

A aplicação de parte destas políticas em toda a América Latina acabou por pressionar boa parte dos pensadores estruturalistas a se posicionarem a respeito dessa nova política global. A opção feita pela Cepal, de acordo com Bielschowsky (2000) foi de ocupar uma posição intermediária, entre a completa oposição e a total apoio, seguindo um caminho pela reforma possível e capaz de gerar benefícios para a região.

Não obstante, Carcanholo (2008) discorda da interpretação de Bielschowsky, pelo fato de defender a tese da incapacidade de se tomar uma posição intermediária a respeito da ascensão neoliberal:

Em primeiro lugar, uma perspectiva teórica que pretenda posicionar-se entre dois extremos inconciliáveis – defender as reformas pró-mercado como estratégia de desenvolvimento, ou argumentar que essas reformas só aprofundam os problemas estruturais das economias dependentes – não estaria, na verdade, posicionando-se, mas abstendo-se de algo que é imperativo no debate a respeito das estratégias de desenvolvimento. Em segundo lugar, não é verdade que a Nova CEPAL assuma uma posição intermediária nos dois extremos, já que ela explicitamente apoia as reformas pró-mercado. Que a Nova CEPAL defenda um “retoque” nas reformas, isso não a posiciona ao lado das perspectivas críticas ao neoliberalismo, ao contrário[...] isso é característica da atual fase do pensamento ortodoxo, dentro do que ele mesmo chama de pós-Consenso de Washington. (CARCANHOLO, 2008 p.137)

Ao analisar as obras da década de 1990 produzidas pela Cepal⁵, Carcanholo afirma que o neoestruturalismo da “Nova Cepal”, diferente do pensamento clássico, não é totalmente oposto a abertura econômica e desenvolvimento pautado no mercado externo. A abertura econômica é a forma de obtenção da competitividade, via baixos salários e através da concorrência do mercado. Afirmava também a importância do desenvolvimento do mercado interno, através da organização do Estado, mas priorizando os interesses e decisões da iniciativa privada.

Neste caso, podemos afirmar que a “Nova Cepal” tem diferenças substanciais para com a ortodoxia neoliberal? Na interpretação de Carcanholo, discordando de Rodríguez (2009), a resposta é negativa. O Estado deixaria de ter o papel “ativo” de direção, planejamento e implantação de política econômica, principalmente as que são capazes de contrariar as previsões do mercado, o “Estado ativo” da nova Cepal é o Estado capaz de garantir um ambiente institucional mais eficiente para as decisões do mercado. Consequentemente, as reformas pró-mercado não são questionadas, mas tratadas como condição necessária para a inserção da economia latino-americana na concorrência internacional e assim minimizar seus danos:

A ideia é aproveitar as oportunidades oferecidas hoje em dia dentro da maior competitividade internacional. O que se tem aqui é uma espécie de pragmatismo conservador. Como a economia mundial vive uma fase em que os países implementam reformas pró-mercado, em especial de aberturas de suas economias frente a concorrência internacional, não se deve retroceder nas reformas, nem muito menos rechaçá-las. Deve-se tomá-las como um dado e, a partir disso, buscar

⁵ Os documentos da CEPAL utilizados para análise de Carcanholo (2008) foram:

CEPAL. “Transformación Productiva com Equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y El Caribe en los años noventa.” Santiago do Chile, 1990.

CEPAL. La Brecha de la Equidad: América Latina, El Caribe y la cumbre social. CEPAL/ONU, 1997.

CEPAL. América Latina y El Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial. Santiago do Chile, 2. ed. Fondo de Cultura Económica, 1998.

elementos de política para aproveitar as oportunidades e minimizar as mazelas sociais. A transformação produtiva só seria possível com incorporação do progresso técnico, que não implicasse em competitividade espúria (baixos salários), e isto só poderia ser obtido por intermédio da ampliação do ambiente concorrencial promovida pela nova etapa de globalização (CARCANHOLO, 2008 p.139)

O papel da abertura externa seria o de criar um consenso entre a Cepal e o pensamento neoliberal, o motivo seria “o ciclo do endividamento virtuoso” proposto pelo pensamento cepalino. Neste ciclo, a taxa de investimento inicia maior do que a poupança e pautada em financiamento externo, ou seja, através do crescimento da dívida externa; a poupança interna acaba por se equilibrar por conta do crescimento oriundo do investimento inicial e o saldo comercial fica positivo, por fim, o crescimento econômico acaba por dar condições, ao fim do processo, de amortização paulatina da dívida (CARCANHOLO, 2008), Esta proposta para desenvolvimento econômico acaba, no entanto, por apresentar alguns riscos, pois parte de algumas premissas:

Esta ideia que embasa o pensamento cepalino só se sustenta se forem observadas cinco premissas. Inicialmente, a entrada de capital externo não pode financiar o consumo interno, mas deve dirigir-se para investimentos produtivos que permitam o crescimento econômico posterior. Em segundo lugar, e relacionado com o anterior, o capital externo não pode ser de curto prazo com interesses meramente especulativos para aproveitar-se de ganhos de arbitragem, mas deve ser direcionado para aplicações de longo prazo. Por último, o acréscimo de investimento produtivo deve se traduzir em expansão de produção de bens transacionáveis no mercado externo, pois é a geração de saldos comerciais positivos que garantirá o pagamento do endividamento externo. Neste momento, é que aparece o papel da política comercial. Não se trata, como visto, de recuar nas reformas comerciais neoliberais, mas de tomá-las como ponto de partida. (CARCANHOLO, 2008 pp.142-143)

Apesar disto, a Nova Cepal não defendeu na época, algum tipo de controle de remessa de capitais, algo que marcaria um questionamento aos pressupostos neoliberais.

Embora ressaltadas as discordâncias pontuais que a Nova Cepal apresentou em relação ao pensamento ortodoxo, verifica-se que o impacto do neoliberalismo na América Latina não se mostrou somente dentro do campo das economias latino-americanas – que sofreram com uma profunda depuração – mas também no pensamento econômico latino-americano. Neste ponto, a Cepal não parece oferecer um caminho intermediário entre a ortodoxia e o desenvolvimentismo nacional, e sim uma defesa da minimização social possível dos danos do regime neoliberal, aceitando boa parte de seus pressupostos.

De fato, o que observamos na Cepal a partir dos anos de 2010 foi uma postura de abandono da discussão centrada no capital trabalho e os reflexos do subdesenvolvimento na economia periférica, para dar maior importância aos debates de “inclusão social pautada na cidadania” e uma preocupação em se alinhar as discussões da ONU da “Agenda 2030”, centrada na questão do crescimento com sustentabilidade.

Um dos exemplos está no abandono do conceito de “capital humano”, para “capacidades humanas”, como foi citado em De Moraes, Ibrahim & Morais (2020):

Segundo CEPAL (2010), o conceito de “capital humano” centra demasiadamente em um mero ajuste meritocrático baseado no “valor” dos indivíduos no mercado. É a valorização das potencialidades humanas reduzidas meramente a uma relação de oferta e de demanda de trabalho. O relatório prefere optar pelo conceito de capacidade humana. Esse é caracterizado pela igualdade de direitos como acesso à educação e ao conhecimento, mas juntamente é preciso que o Estado exerça seu papel redistributivo e regulador em três níveis: (i) na dimensão territorial; (ii) no emprego; (iii) na proteção social. O objetivo é colocar a igualdade na contribuição produtiva e também no desenvolvimento social. É a valorização do indivíduo como cidadão e não somente do trabalhador e do consumidor. A cidadania com suas titularidades de direitos, portanto, deve ser o eixo da inclusão econômica, social e política nas economias da América Latina.(DE MORAES; IBRAHIM; MORAIS, 2020, p.15)

Surge o que a Cepal vai chamar de “Mudança Estrutural Produtiva para a Igualdade” (MEPI), que marca, de acordo com a instituição, o abandono das tendências do capitalismo do século XX e do

socialismo marxista, que buscavam pelo crescimento econômico “a qualquer custo” com acumulação insustentável e fragmentação política. Seria necessário uma nova forma de sociabilidade e acumulação de capital que superasse os paradigmas do desenvolvimentismo, mas não se assentasse nos preceitos neoliberais ou da ortodoxia convencional (DE MORAES; IBRAHIM; MORAIS, 2020)

Seguindo esta mesma orientação, a CEPAL em 2019 vai dar uma maior atenção a questão ambiental, um dos documentos foi elaborado pensando em um programa chamado “Big Push Ambiental” no próprio documento elaborado pela CEPAL o Estado é colocado como um, dentre tantos outros agentes necessários para a produção de uma política ambiental, com uma despreocupação em relação aos conflitos de interesses provenientes do investimento estrangeiro e da coordenação com a iniciativa privada:

O Big Push Ambiental representa uma articulação e coordenação de políticas (públicas e privadas, nacionais e subnacionais, setoriais, tributárias, regulatórias, fiscais, de financiamento, de planejamento etc.) que alavanquem investimentos nacionais e estrangeiros para produzir um ciclo virtuoso de crescimento econômico, gerador de emprego e renda, redutor de desigualdades e brechas estruturais e promotor de sustentabilidade. (Gramkow, 2019 p.4)

Nota-se que em nenhum momento do documento é possível observar qualquer grau de imposição da sociedade civil e do Estado a formas de precarização da vida e da manutenção de uma estrutura produtiva não-sustentável, tampouco se fala em diminuição da taxa de lucro, muito pelo contrário, a preservação do meio ambiente viria alinhada ao crescimento econômico, porém, essa concepção de meio ambiente exclui, ao menos na prática, uma concepção de meio ambiente como bem comum. Dardot & Laval, ao tratar o meio ambiente e os direitos fundamentais como bem comum, denuncia a tendência privatista neoliberal: “A lógica proprietária na saúde ou no meio ambiente chega a ser propriamente criminosa. E o cúmulo do cinismo ocorre quando se apresenta o mercado como garantidor da sobrevivência da humanidade[...]” (DARDOT & LAVAL, 2017, p.584)

Para além da interpretação do neoliberalismo como “Estado mínimo” ou da “mínima intervenção do Estado”, é possível compreender o neoliberalismo como uma “razão” e não necessariamente como uma ideologia e política econômica. Sempre há intervenção, o que ocorre na política neoliberal é uma intervenção ao qual o Estado sabotagem suas bases e enfraquece os serviços públicos, tornando sua margem de manobra cada vez menor, como afirma Dardot & Laval (2016).

O neoliberalismo seria, portanto, uma racionalidade, pois define as normas nos quais os países ocidentais vão se submeter, impondo uma competição generalizada, mercantilizando as relações sociais e apresentam novos aspectos na vida social, na política e na economia. Sob a ótica de Dardot & Laval (2016), essa forma de compreensão da realidade, que atribui responsabilidades equivalentes a sujeitos com ganhos e interesses diferentes é proveniente de uma “racionalidade neoliberal”. O neoliberalismo é a nova racionalidade do capitalismo contemporâneo, com discursos, práticas e ferramentas para governar os indivíduos através do princípio da concorrência e mercantilização generalizada (DARDOT & LAVAL, 2016).

Há quase um terço do século, essa norma de vida rege as políticas públicas, comanda as relações econômicas mundiais, transforma a sociedade, remodela a subjetividade. As circunstâncias desse sucesso normativo foram descritas inúmeras vezes. Ora sob seu aspecto político (a conquista do poder pelas forças neoliberais), ora sob seu aspecto econômico (o rápido crescimento do capitalismo financeiro globalizado), ora sob seu aspecto social (a individualização das relações sociais às expensas das solidariedades coletivas, a polarização extrema entre ricos e pobres), ora sob seu aspecto subjetivo (o surgimento do novo sujeito, o desenvolvimento de novas patologias psíquicas). Tudo isso são dimensões complementares da *nova razão do mundo*. (DARDOT & LAVAL, 2016 p.16)

Outra questão é que quando a discussão ambiental perde de vista a centralidade das relações econômicas entre centro e periferia, acaba desconsiderando os reflexos do subdesenvolvimento no próprio modo de produção agrícola capitalista, neste caso, resgatando Celso Furtado, podemos ver que a incorporação da produção agrícola nas formas de acumulação capitalista pode levar a maior degradação

ambiental em regiões periféricas podendo ser também mais um mecanismo de produção e aprofundamento das desigualdades sociais:

“[...] nas terras tropicais e subtropicais, a destruição da floresta (ou abertura de terras) faz-se quase sempre pelo fogo e os solos se esgotam mais rapidamente; o pequeno agricultor tende, em consequência, a ser itinerante. Para trabalhar em terra própria, ele necessita dispor de uma superfície de cinco a 10 vezes maior do que a utilizada regularmente, o que torna muito mais difícil a apropriação da terra. Em todo o caso, observa-se que uma minoria com acesso à informação e capacitada para influenciar os investimentos públicos tende a apropriar as terras de melhor qualidade, na qual organiza uma agricultura capitalista de tipo tradicional ou semimoderna, conforme as exigências de mercado e a natureza do que se produz. A população que não encontra trabalho nessa agricultura capitalista como assalariada permanece em terras de inferior qualidade ou assume a tarefa de ir abrindo novas terras que serão oportunamente incorporadas ao setor capitalista” (FURTADO, 1986, p. 163).

A tese de Prebisch e Hans Singer em relação ao meio ambiente também demonstra o papel da deterioração dos termos de troca no processo de manutenção das formas precárias de produção, ou seja, parte dos problemas ambientais latino-americanos são reflexo do subdesenvolvimento, logo, não poderiam ser superados dentro de uma economia periférica, como cita Ocampo & Parra nas Revista da Cepal de 2003:

En su visión, la menor demanda de largo plazo de materias primas hace que los excedentes relativos de mano de obra desplazados de las actividades primarias tiendan a concentrarse en los países en desarrollo, los que a su vez tropiezan con mayores dificultades para emplear dichos excedentes en nuevos sectores productivos. Entre esas dificultades se encuentran las restricciones de carácter político a la migración hacia los países industrializados y los obstáculos a la industrialización tardía de los países en desarrollo, asociados en la hipótesis de Prebisch a las grandes disparidades técnicas y de disponibilidad de capital entre los países del “centro” y de la “periferia”. De esta manera, se generan excedentes relativos de mano de obra que se traducen en un deterioro de los salarios relativos de los trabajadores de los países en desarrollo y, por ende, de los términos de intercambio de estos países (OCAMPO & PARRA, 2003, p.9)

A incapacidade de superação do subdesenvolvimento, na lógica da antiga Cepal, leva a maior degradação ambiental, precarização do trabalho e distribuição desigual dos frutos do progresso técnico, necessário para uma política de desenvolvimento “sustentável”. A estrutura do capitalismo periférico deveria então ser superada pelo processo de industrialização, levando ao abandono de “ciclos econômicos agrícolas”, o que não vem ocorrendo na América Latina. No século XXI, apesar do Estado promover políticas sociais para setor mais vulneráveis, foi um período de desindustrialização e maior participação das *commodities* no Produto Interno Bruto, boa parte destes, como a soja, apresentando baixa complexidade tecnológica e pouca mão de obra empregada.

Considerações Finais

Como podemos observar, a Cepal foi uma instituição que alinhou produção científica com programas de gestão de políticas públicas, se negando a simplesmente implementar projetos produzidos no exterior e questionando pressupostos do liberalismo ricardiano e da ortodoxia convencional. Discussões como a relação entre centro e periferia e os impactos provenientes do subdesenvolvimento foram essenciais para o desenvolvimento econômico da região que constantemente questionou sua vocação agrária e implementou projetos de desenvolvimento industrial.

Não obstante, a Cepal também se preocupou em dar respostas não só a questão histórico-colonial dos países latino-americanos, mas também a refletir sobre as questões conjunturais, o que levou a questionar e alterar a concepção de tamanho e papel de um Estado “ideal”, transferindo suas responsabilidades e transformando suas prioridades. Por outro lado, a partir do final do século XX e principalmente início do século XXI, a Cepal vem adotando uma postura de preocupação com o crescimento sustentável que aos poucos se alinha a lógica neoliberal, ou ao menos busca um papel de “intermediação” entre o desenvolvimentismo e o neoliberalismo. Faz-se necessário retomar parte da

discussão clássica, que a Cepal vem dando evidências de abandono, para assim refletirmos sobre os limites do neoliberalismo e sua racionalidade, que ao menos nesse século, vem apresentando evidências de criar mecanismos que impossibilitam a industrialização dos países latino-americanos, engessam a capacidade de participação do Estado e devolvem à região sua vocação agrário-exportadora. A “Nova Cepal” até o momento, parece carecer deste debate e se alinhar as prioridades gerais da ONU.

Referências Bibliográficas

BIELSCHOWSKY, R. Investimentos na Indústria Brasileira Depois da Abertura e do Real: o Mini-ciclo de modernizações, 1995-1997. Série Reformas Econômicas, Cepal, n. 44, nov.1999.

_____. Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal — Uma Resenha, Cinquenta anos de pensamento na CEPAL-Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000-v. 1, p. 451-488, 2000.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. Escola de Economia de São Paulo, Texto para discussão 274, novembro 2010.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Neoconservadorismo com roupagem alternativa: a Nova CEPAL dentro do Consenso de Washington. *Análise Econômica*, v. 26, n. 49, 2008.

CEPAL, *Introducción a la Técnica de Programación*, Estudio realizado por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina, Analisis y Proyecciones del Desarrollo Economico, Naciones Unidas, Santiago Chile, 1955

_____. Estudo econômico da América Latina, 1949. En: Cinquenta anos de pensamento na CEPAL-Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000-v. 1, p. 137-178, 2000a.

_____. Introdução à técnica de planejamento En: Cinquenta anos de pensamento na CEPAL-Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000-v. 1, p. 263- 291, 2000b.

_____. Transformação e crise na América Latina e no Caribe, 1950-1984 n: Cinquenta anos de pensamento na CEPAL-Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000-v. 1, p. 137-178, 2000c.

CHESNAIS F. “As dívidas ilegítimas: quando os bancos fazem mão baixa nas políticas públicas” Ed. Temas e Debates, Lisboa, 2012.

COSTA, F. N. Desenvolvimento do desenvolvimentismo: do socialismo utópico ao social-desenvolvimentismo. Texto para Discussão, 205, 2012.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco. Globalização, democracia e ordem internacional: ensaios de teoria e história. Unesp, 2004.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. A nova razão do mundo. Boitempo Editorial, 2016.

_____. Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI. Boitempo Editorial, 2017.

DRAIBE, Sonia. Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil (1930-1960). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FAJNZYLBER, Fernando “Competitividad internacional: evolución y lecciones”. *Revista de la CEPAL*, n. 36,p. 7-24 , diciembre 1988,

_____. Industrialização na América Latina: da “caixa-preta” ao “conjunto vazio” En: Cinquenta anos de pensamento na CEPAL-Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000-v. 1, p. 851-886, 2000.

FREIDENBERG, Flavia. *La tentación populista: una vía al poder en América Latina*. Madrid: Síntesis, 2007.

FURTADO, André Tosi. Celso Furtado. Celso Furtado os desafios desenvolvimento, pp. 121-136, *Cultura Acadêmica*, 2010.

FURTADO, Celso; *Formação Econômica do Brasil*. Fundo de Cultura. Rio de Janeiro, 1959.

_____. *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*, GB: Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1966

_____. *A Economia Latino-americana*, São Paulo : Comp. Ed. Nacional, 1976

_____. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. 2a edição, São Paulo: Nova Cultural, 1986.

_____. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. En: Cinquenta anos de pensamento na CEPAL-Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000-v. 1, p. 239-261, 2000.

_____. Brasil: da República oligárquica ao Estado militar In: FURTADO, Celso et al. Brasil: tempos modernos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____. Sobre Raúl Prebisch, Cadernos do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p. 442-444, jul.-dez. 2011

_____. Brasil, a construção interrompida. São Paulo; Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GRAMKOW, Camila. O Big Push Ambiental no Brasil: Investimentos coordenados para um estilo de desenvolvimento sustentável. 2019.

GONÇALVES, Reinaldo. Desenvolvimento às Avessas: Verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento” ed. LTC Rio de Janeiro, 2013.

GOENDER, Jacob. Combate nas trevas. São Paulo: Ática, 1987.

KAYSEL, André Velasco e Cruz, Os impasses do populismo no marxismo latino-americano. Crítica Marxista, n.43, p.95-115, 2016.

LESSA, Carlos. 15 anos de política econômica. São Paulo, Editora Brasiliense,-3ª Edição, 1982.

MOREIRA ALVES, Maria Helena. Estado e oposição no Brasil (1964-1984). Bauru: EDUSC, 2005.

OCAMPO & PARRA, Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX, Revista de la Cepal, v.79 CEPAL/ONU, ed abril, 2003

PAIXÃO, Marcelo, Nada Haver ou Tudo a Ver? Diálogos entre a questão do desenvolvimento econômico e das relações raciais no Brasil- in Sicsú, João, Luiz Fernando de Paula e Renaut Michel, orgs. Novo-Desenvolvimentismo. Um projeto nacional de crescimento com equidade social - Barueri: Manole, Rio de Janeiro: Fundação Konrad, pp.301-325, 2005.

PALMA, Gabriel. Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos, no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina. O poder americano. Petrópolis: Vozes, p. 393-454, 2004.

PRADO, Maria Lígia Coelho. O populismo na América Latina: Argentina e México. Brasiliense, 1981.

PREBISCH, Raúl O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas (Manifesto Latino-Americano). O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios. Rio de Janeiro, RJ: Contraponto, Centro Internacional Celso Furtado, p. 95-152, 2011.

RODRÍGUEZ, Octávio, Estruturalismo latino-americano, Comissão Econômica Para América Latina (CEPAL) Civilização Brasileira 2009.

ROSTOW, W. W. Politics and the Stages of Growth. Cambridge: the University Press. 1971.

SKIDMORE Thomas, E.; SMITH Peter, H. Historia Contemporânea de América Latica. América Latina en el Siglo XX, Ed. Crítica, 1996.

TAVARES, M. da C. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TAVARES, Maria da Conceição, O Processo de Substituição de Importações como Modelo de Desenvolvimento na América Latina, Desenvolvimento e igualdade: homenagem aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares (org) João Sicsú, Douglas Portari. – Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

TAVARES, Maria da Conceição. Ciclo e crise: o movimento recente da industrialização brasileira. Unicamp: Instituto de Economia, 1978

TAVARES, Maria da Conceição; SERRA, José. Além da estagnação. In: TAVARES, Maria da Conceição. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Rio de Janeiro: Zahar, [1971] 1972.

TAVARES ,Maria da Conceição, Transformações do modelo de desenvolvimento na América Latina, in: Maria da Conceição Tavares: vida, ideias, teorias e políticas Hildete Pereira de Melo (org). – São Paulo: Fundação Perseu Abramo / Expressão Popular / Centro Internacional Celso Furtado, 2019.

WOLF, M. “A Reconstrução do Sistema Financeiro Global” São Paulo: Elsevier, 2009.

