

A SUPERAÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO: emprego, desenvolvimento e nação no pensamento da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (1950-1970)

Ricardo L. C. Amorim¹

Resumo:

O imediato pós-II Guerra Mundial viu nascer a moderna teoria do desenvolvimento. Junto com ela, emergiu um pensamento econômico especificamente latino-americano, a partir da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). Criticando as teses neoclássicas, a CEPAL elaborou uma visão da economia mundial (e local) desde os olhos do subcontinente, relacionando conceitos como crescimento, industrialização, desenvolvimento e planejamento. Em meio a eles, o emprego, fruto do crescimento econômico e da industrialização, seria a ferramenta para absorção da população e superação das mazelas sociais latino-americanas. As dificuldades, porém, para superar o subdesenvolvimento exigiam a ação de um Estado forte, presente, legitimado com o selo da vontade nacional e comprometido com o esforço da industrialização. O presente trabalho pretende mostrar o quanto a questão do emprego é fundamental para o objetivo de desenvolvimento, segundo a CEPAL, e chamar a atenção para o fato de que essa teoria trazia implícita a ideia de 'construção da nação' como algo necessário ao impulso transformador nos países da América Latina.

Palavras-chave: CEPAL, emprego, industrialização, desenvolvimento e nação.

Abstract:

The end of World War II saw the birth of modern development theory. Along with it, a specifically Latin American economic thought emerged from the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). By criticizing the neoclassical theses, ECLAC elaborated a vision of the local (and global) economy from the eyes of the subcontinent, relating concepts such as growth, industrialization, development and planning. Among them, employment, as a result of economic growth and industrialization, would be the tool for absorbing the population and overcoming Latin American social ills. The difficulties, however, to overcome underdevelopment required the action of a strong, present State, legitimized with the seal of the national will and committed to the industrialization effort. The present paper intends to show how much the employment question is fundamental for the development objective, according to ECLAC, and draw attention to the fact that this theory implicitly implanted the idea of 'nation building' as something necessary to the transformative impulse countries of Latin America.

Keywords: ECLAC, employment, industrialization, development and nation.

Classificações JEL: B29, B59 e O19

1. Introdução

O mundo jamais poderia ser o mesmo depois da II Guerra Mundial. O grau de destruição, as atrocidades e o desespero mostravam que algum concerto efetivo entre as nações se fazia necessário². Uma nova ordem, mais estável e regulada, deveria emergir das preocupações com o capitalismo sem rédeas e com as feridas ainda abertas. Ao mesmo tempo, a América Latina vivia momentos de intensa transformação. O processo de substituição de importações havia colocado

¹ Ricardo Luiz Chagas Amorim é pesquisador associado do Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra.

² As tentativas anteriores de concerto entre as principais potências mundiais revelaram-se de pouco valor (Hobsbawn, 1995).

alguns países no limiar de um novo dinamismo econômico, dependente cada vez mais de sua própria demanda e investimento.

É nesse ambiente que nasce a CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe). Seu papel, ao ser criada, era estudar as mazelas latino-americanas e propor caminhos viáveis para atenuar as dificuldades econômicas do subcontinente. O interessante foi que, de simples órgão de pesquisa aplicada e aconselhamento da ONU, a comissão tornou-se, sob a direção de Raúl Prebisch, a mais importante referência do pensamento latino-americano sobre o desenvolvimento econômico e mesmo alcançou influenciar, na época, a burocracia dos Estados da região. Sua aposta na necessidade de industrialização para alcançar o desenvolvimento e, muito importante, o papel do emprego nesta trajetória, embalados pela ideia de nação, formavam uma ideologia sedutora aos olhos de governos nacionais, de intelectuais e de jovens economistas atentos às injustiças sociais.

É sobre esse tema que versa o trabalho. Mais especificamente, sobre a forma como o pensamento cepalino clássico enxergou a questão do emprego dentro do processo de superação do subdesenvolvimento na América Latina, tendo por pano de fundo o comprometimento com a construção da nação. A hipótese afirma que a CEPAL Clássica (1950-1970) descortinava uma nítida relação entre emprego, industrialização, desenvolvimento e construção da nação.

Para discutir o tema, o texto está dividido em cinco partes, além desta introdução: uma breve discussão sobre o ambiente quando nasceu a CEPAL; a apresentação da teoria cepalina clássica; destaque às questões do emprego e da nação no pensamento da Comissão; a relação entre emprego, desenvolvimento e construção da nação; e, concluindo, os comentários finais.

2. O mundo em transformação

Os escritos da CEPAL no período clássico, estando voltados e olhando o mundo a partir da América Latina, conseguiram fazer dos mais importantes: criar e difundir um novo olhar sobre o capitalismo. No caso, o olhar dos países latino-americanos desindustrializados e pobres. Sua criação, porém, se deu em uma quadra especialmente complexa do ponto de vista mundial.

A crise e a reincidência da guerra no segundo quartil do século XX deixavam ver que a disputa entre os grandes capitais, as instabilidades econômicas e a fragmentação do mundo em blocos opostos precisavam ser alterados e o mundo reclamava um reordenamento. Simultaneamente, os avanços da União Soviética não consentiam aos Estados Unidos fugir ao seu papel de novo centro hegemônico (Hobsbawm, 1995).

Nesse ambiente, a Guerra Fria e os interesses geoeconômicos induziram os Estados Unidos a apoiar a reconstrução de algumas nações afetadas pelo conflito, alterando o fluxo

internacional de recursos em direção ao Japão e à Europa. Ambos não só passaram a receber apoio financiado pelo Plano Marshall, mas também a atrair, para seus protegidos mercados internos, o investimento produtivo norte-americano (Zamagni, 2001).

A guerra também havia ensejado saltos tecnológicos que, se facilitaram a reconstrução das economias, destacadamente oportunizaram a criação de novos produtos e a significativa elevação dos níveis de produtividade (Wee, 1987). Os Estados Unidos, ao somar avanços tecnológicos, intangibilidade do território durante o conflito e poder financeiro credor, consolidaram sua liderança econômica e disseminaram seu padrão industrial (Hobsbawn, 1995).

Naqueles anos, após o desastre, os homens que estavam em posição de fazê-lo reformaram o capitalismo, amparados na impressão comum de que, naquele momento, os Estados deveriam assumir as rédeas da regulação social (Arndt, 1989). Assim, os Estados dos países desenvolvidos, marcadamente os europeus, passaram a conciliar propriedade privada dos meios de produção, planejamento, gestão democrática da economia e elevação do padrão de vida da população por meio do *Estado de Bem-estar Social* (Mattoso, 1995).

O resultado do período foi alvissareiro. Foram anos de crescimento econômico superior a qualquer momento do passado — exceto para os EUA — somado a uma taxa de desemprego aberto mínima, estacionada em 1,5% na Europa Ocidental nos anos 1960 (Zamagni, 2001). Os trabalhadores, por sua vez, frente à enorme oferta de bens, crescimento econômico, pleno emprego e força política, tiveram sua situação material francamente melhorada. Tudo em ambiente de baixa inflação. Por tudo isso, esses anos foram chamados os ‘Trinta Gloriosos’, uma época excepcional do capitalismo.

As mudanças, porém, não ficaram restritas aos países ricos. O resto do mundo também colheu os frutos da época. Por exemplo, exceto por momentos de guerras regionais, não havia fome endêmica e mesmo a oferta de alimentos *per capita* aumentou em quase todas as regiões do globo (Hobsbawn, 1995). As lutas anticoloniais se espalharam e se fortaleceram, fazendo surgir alguns Estados-Nacionais imediatamente importantes, como a Índia e parte da região petrolífera do Oriente Médio. Em importantes países da América Latina, as transformações também foram de grande monta. Aqui, algumas economias transitaram para uma nova dinâmica, baseada na demanda e investimento internos, onde uma classe industrial latino-americana em ascensão surgia sem certeza de seu papel e carente de uma ideologia que representasse sua visão de mundo e seus interesses (Bielschowsky, 1998). Ao mesmo tempo, a rápida migração campocidade, na ausência de reforma agrária, inchava sobremaneira as urbes sem que a oferta de emprego crescesse na mesma velocidade. Desse modo, a mesma economia que se transformava a taxas não desprezíveis era incapaz de reduzir a pobreza, segundo a CEPAL (1970).

Foi nesse ambiente que ganharam relevo as ideias da CEPAL: um mundo em reestruturação que ainda olhava com medo seu passado recente; em que Estados percebiam a necessidade de intervir no funcionamento da sociedade capitalista a fim não só de evitar tragédias, mas também de sobreviver soberanamente; com trabalhadores dos países ricos que se organizavam e conquistavam direitos. Ao mesmo tempo, em uma América Latina que crescia economicamente e se tornava mais e mais consciente da sua vulnerabilidade externa e de suas grandes diferenças intranacionais. Países esses donos de uma indústria nova, mas já crescentemente responsável pela dinâmica da sua economia. De uma burguesia constituída, porém sem respaldo teórico e ideológico para seus interesses e com ligações ou mesmo sócia da oligarquia rural, contra a qual nunca se insurgiu ou rompeu.

Nesse cenário, o nascimento das teses cepalinas, no alvorecer da moderna teoria do desenvolvimento, não foi pacífico (Agarwala e Singh, 1963). Na verdade, o debate foi especialmente duro, travado em meio a uma avalanche de estudos sobre o desenvolvimento econômico, muitos financiados pelo governo estadunidense (Furtado, 1985). Mas o que pregava essa teoria de tão instigante e atraente aos olhos latino-americanos?

3. O capitalismo visto a partir da América Latina: a CEPAL dos anos 1950 e 1960

Como visto, as ideias da CEPAL não cresceram no vazio³. Alimentadas pelas transformações por que passava a América Latina e o resto do mundo, a visão cepalina veio a público em 1949 através do provocador ‘Manifesto dos Periféricos’ (Prebisch, 1951). Um texto de enorme impacto seguido, já no ano seguinte, pelo mais importante documento dessa fase: o ‘Estudio de 49’ (CEPAL, 1951). Juntos, esses dois estudos trouxeram não só hipóteses desconcertantes sobre a dinâmica econômica regional, mas, sobretudo, conceitos inovadores capazes de derivar em especulações, pesquisas e recomendações de política econômica diferentes daquelas propostas pela teoria neoclássica para toda a América Latina.

Ao final da década de 1950, todavia, parte importante das teses e análises da CEPAL precisaram ser ajustadas, pois a economia do subcontinente já se apresentava sob outro aspecto. Alguns países⁴ conseguiram avançar no processo de industrialização, mas sem alterar significativamente seus problemas sociais. Foi novamente Prebisch quem inaugurou, na CEPAL, em ‘*Hacia una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano*’, em 1963, as grandes discussões em torno do modelo perseguido de industrialização e sobre o impossível avanço sem uma melhor

³ É bem observado por Fonseca (1998) que parte importante das ideias da CEPAL já circulavam na América Latina e entre os economistas heterodoxos da época.

⁴ Brasil, Argentina, Chile e México são os mais importantes.

distribuição da renda. São essas duas décadas de reflexão econômica o objeto neste item. Juntas constituem, aqui, a CEPAL Clássica.

3.1. A CEPAL dos anos 50: industrialização

A nova indústria e as transformações decorrentes por que passavam países importantes da América Latina eram reações frente às crises da primeira metade do século XX. Até então, as economias da região fizeram da produção especializada de bens primários a mola principal do seu dinamismo econômico ‘voltado para fora’ (Prebisch, 1951). Com isso, os latino-americanos permitiam fluir todo o progresso técnico para o setor exportador, deixando o restante das atividades relegadas à condição de baixa produtividade (Rodriguez, 1981). Diferentemente, os países industrializados, desde o século XIX, ocuparam o papel de vanguarda na indústria, dominando os rendimentos crescentes de escala do setor e se tornando produtores e exportadores de diversificados bens manufaturados. A consequência parecia inevitável.

Quando alguns países da América Latina iniciaram seu processo de industrialização, ainda no segundo quarto do século passado. As nações ricas já usufruíam de enormes plantas fabris, tecnologia avançada, elevada produtividade, alta relação capital-trabalho e estrutura produtiva relativamente integrada. O resultado, nestes últimos, eram níveis de investimento elevados, renda *per capita* alta e uma poupança compatível que acompanhava as necessidades de volumosos capitais (CEPAL, 1951). Em outras palavras, ao iniciar sua industrialização, os países da América Latina se depararam com um capitalismo internacional que estava muito longe da fase concorrencial. Sua nova dinâmica obedecia a lutas monopolistas e padrões tecnológicos que impediam a simples cópia ou compra de tecnologia a partir de poucos recursos. A produção industrial, agora, para ser viável, exigia grandes investimentos, vultosos capitais por trabalhador, conhecimentos científicos e mercados amplos.

Na América Latina, diferentemente, a produtividade mais alta se restringia ao setor exportador. O produto por hora de trabalho no restante da economia não gerava fundos suficientes para alcançar os patamares de capital atingidos pelas nações ricas (Rodriguez, 2009). Mais do que isso, a estrutura produtiva integrada dos países industrializados permitia que sua demanda, exceto de matérias-primas e alguns alimentos, incidisse sobre sua própria indústria nacional. Já a especialização primária da América Latina obrigava que novos investimentos (exceto em novas terras) e mesmo o consumo buscassem suprir suas necessidades no exterior, desviando parte significativa dos impulsos econômicos para fora (Furtado, 2000).

Se a ‘Teoria do Comércio Internacional’ não via problemas nesse arranjo histórico, Raul Prebisch e seus discípulos discordavam⁵. O equívoco, segundo eles, estaria no fato de aquela teoria ser estática e ‘fotografar’ apenas dois pontos diferentes de equilíbrio (Rodriguez, 2009). Isso dentro de processos de desenvolvimento econômico, cheios de perturbações, onde o tempo é relevante, torna tal método pouco razoável. Para Prebisch (1951), a teoria neoclássica das vantagens comparativas trazia implícito algo negado pela realidade: a difusão dos frutos do progresso técnico. Este, ao não se irradiar, explicaria as grandes diferenças de renda e capitalização entre os povos.

Partindo dessa perspectiva sobre o funcionamento da economia mundial, Prebisch definiu o par de conceitos mais importante do pensamento da instituição nos anos 1950 e 1960: o binômio centro e periferia. O par de conceitos evidenciava a especificidade histórica dos países considerados periféricos em relação aos que compunham o centro do capitalismo, marcada desde o início pela inserção particular de cada grupo na divisão internacional do trabalho (Bielschowsky, 1998). Em outras palavras, a diferenciação feita pela CEPAL Clássica permitia perceber que a divisão internacional do trabalho produzia um desenvolvimento desigual e combinado, indicando que os dois grupos de economias tinham estreita troca entre si e foram se formando em permanente relação, não havendo, portanto, atraso ou estágio pretérito de desenvolvimento (Prebisch, 1951). Dentro dessa clivagem, segundo Rodriguez (1981), os cepalinos da época definiram a periferia a partir de dois traços: a) especialização na produção de bens primários ou de baixo valor agregado; e b) heterogeneidade⁶, isto é, convivência de processos produtivos modernos e arcaicos dentro do território, com o segundo abrigando a maior parcela da população ocupada. De outro modo, o que se tinha era a América Latina especializada na produção de bens primários (ou de baixo valor agregado) para exportação, de onde retirava seu dinamismo econômico. Somado a esse setor, havia outro voltado para subsistência: tecnologicamente arcaico, abrigando a maior parte da mão de obra e incapaz de sustentar e manter trabalhando o número elevado de pessoas que ingressam à idade adulta (baixa produtividade e mão de obra excedente).

⁵ Baseada na *hipótese das vantagens comparativas* e legitimando a divisão internacional do trabalho constituída, a ‘Teoria do Comércio Internacional’ trazia implícito que a difusão dos frutos do progresso técnico se realizaria através do livre comércio entre as nações, permitindo que a concorrência e o uso eficaz da mão de obra e do capital aplicados à produção levassem “(...) a igualar o preço dos fatores e será em alguma medida um substituto para o movimento dos fatores” (Merhav, 1987: 177). Todavia, para Prebisch e os cepalinos essa hipótese não correspondia às experiências históricas dos países latino-americanos.

⁶ Esse é basicamente a definição de heterogeneidade, como descrita por Pinto (1965). Cabe lembrar que alguns desses conceitos foram modernizados posteriormente por diversos autores. Ver, por exemplo, Mello (1997).

Superar esta condição era, para a CEPAL, desenvolver. Para tanto, era preciso reduzir as diferenças entre o setor moderno e arcaico, melhorando as condições de vida da massa populacional através da sua inclusão nos setores dinâmicos das economias⁷. Isto é,

“(...) o problema econômico fundamental da América Latina consiste em aumentar a renda per capita por meio de um incremento da produtividade, uma vez que a elevação do nível de vida das massas mediante uma redistribuição de renda tem alcance muito limitado.” (CEPAL, 1951: 16)

Mas, para aumentar a produtividade do trabalhador, é necessário dotá-lo de maior capital, o que demanda recursos e divisas para a compra de máquinas e equipamentos quase sempre importados. E como fazer isso se, para a CEPAL, os países periféricos possuíam uma desproporção relativa entre as necessidades de investimento e a formação de poupança? Pior, as exportações primárias, como se verá, perdiam poder aquisitivo frente aos produtos industrializados e a tendência era o desequilíbrio externo? Para responder as questões, é preciso observar como a CEPAL descrevia o funcionamento de economias periféricas.

Como apresentado até agora, uma economia periférica, ao especializar-se na produção de bens primários, teria elevado coeficiente de exportação, respondendo rapidamente (e tornando-se vulnerável) às flutuações nos países centrais. Ao mesmo tempo, não possuindo uma indústria, muito menos uma estrutura produtiva integrada, a maior parte dos bens que fugia à subsistência precisava ser importada, dando a essa economia um elevado coeficiente de importação. Por outro lado, os Estados Unidos, novo centro do capitalismo mundial, de acordo com a CEPAL (1951), possuiria uma estrutura produtiva integrada que respondia lentamente a estímulos externos.

As trocas comerciais entre esses dois países seriam, por conseguinte, desfavoráveis ao periférico e isso se mostrava claro quando observado o ciclo econômico⁸. Segundo Rodriguez (1981), na fase ascendente, em que se ampliam as trocas, o funcionamento das economias centrais demandaria maiores quantidades de tudo, elevando os preços em geral. Especificamente no centro, os salários subiriam, assim como os preços industriais, já que a procura excederia a oferta. Já na fase descendente, porém, o quadro inverter-se-ia, mas, no centro, os salários resistiriam à queda, impedindo a redução maior dos preços industriais apesar do surgimento de estoques indesejados⁹. Deste modo, acumular-se-iam estoques em toda a cadeia até que a pressão se exercesse sobre a produção primária. Quanto maior os estoques, maior a pressão. O resultado seria a queda nos preços dos bens exportados pela periferia, consolidado através da queda nos salários dos trabalhadores desses países, posto possuírem menor organização e haver excesso de mão de obra. Ou seja, para a CEPAL Clássica, ciclo após ciclo, os preços primários tenderiam a

⁷ Setor dinâmico é definido como aquele cujo crescimento gera impulsos capazes de levar a economia ao crescimento como um todo, assim como a melhora de sua produtividade. Para a CEPAL Clássica, fala-se da indústria e atividades correlatas.

⁸ As observações se referem à versão ciclos. O trecho a seguir é semelhante à Amorim (2018).

⁹ Naturalmente, o fenômeno não se deve atribuir apenas à organização dos trabalhadores em sindicatos. O tamanho das empresas, os oligopólios e os contratos desempenham papel relevante nessa rigidez.

cair frente aos dos bens industrializados, movimento que constituiria o interessante, mas também criticado, processo de deterioração dos termos de troca (Rodriguez, 2009).

O mais grave desse processo, no entanto, seria sua consequência: a periferia exportaria para os centros parte dos frutos do seu próprio progresso técnico, isto é, exatamente os ganhos de produtividade que poderiam gerar uma renda real maior ao país. O motivo é simples: se se introduzissem melhorias técnicas na agricultura dos países periféricos, seriam alcançados aumentos de produtividade por trabalhador. Haveria melhoria da renda do país, seja através de maiores lucros ou menores preços. A provável absorção da mão de obra excedente, em razão do aumento da renda, na melhor das hipóteses, representaria aumento da produção que se somaria ao ganho anterior. Como visto, porém, os países periféricos possuiriam alto coeficiente de importação e esse aumento de renda faria crescer as compras no exterior. Ao mesmo tempo, as exportações encontrariam um centro com baixo coeficiente de importação. Resultado: não adiantaria investir o progresso técnico na produção de primários para exportação, pois o aumento da renda pressionaria o Balanço de Pagamentos e o aumento da oferta de bens primários conduziria à formação de estoques que, somados ao excedente de mão de obra, redundaria no processo de deterioração dos termos de troca. Como resultado, o avanço técnico alcançado pela periferia na produção de produtos primários para exportação seria absorvido pelos países centrais na forma inevitável de preços menores. O problema é difícil contorno, pois, o setor industrial, concentrado nos países centrais, apresentaria ganhos de produtividade significativamente maiores do que o setor primário. Assim, mesmo que a paridade entre os preços dos produtos primários e dos industriais fosse mantida, o custo de produção de cada unidade de bens industriais cairia mais rapidamente (Rodriguez, 1981). Com isso, o último setor produziria maior quantidade de artigos ao mesmo custo total e conseguiria comprar volume maior de bens primários com menos esforço, repetindo a tendência de concentração da renda em nível mundial.

O quadro desenhado é de uma armadilha, pois o processo de crescimento de um país periférico latino-americano induziria naturalmente ao desequilíbrio do Balanço de Pagamentos. A grande armadilha era que, para contê-lo, seria preciso causar forte recessão nas economias periféricas nos momentos de descenso do ciclo e ainda crescer mais lentamente que os países centrais nos bons momentos.

A saída era tentar reduzir o coeficiente de importação para poder crescer. Isso significava

“(...) uma mudança no padrão de crescimento da periferia que, em vez de apoiar-se na expansão das exportações, passa a um novo modelo baseado na implantação e ampliação de um setor industrial que se destina ao mercado interno.” (Rodriguez, 1981: 71)

Isto é, realizar um intencional processo de substituição de importações. Se para a CEPAL desenvolver significa transformar a estrutura produtiva (Amorim, 2018), com consequências

sobre a absorção de mão de obra excedente e inevitáveis mudanças institucionais, a industrialização, então, surge como o único caminho apontado e reiterado pela escola, sob a direção de Prebisch (Bianchi e Salviano, 1996)¹⁰.

É reconhecido, portanto, que os cepalinos acreditavam que o emprego dependia da acelerada disseminação da indústria. O setor produtor de bens primários nunca poderia ser uma porta para o desenvolvimento, pois, com as contradições descritas acima, fica claro que seu poder de arrasto é limitado e, dentro desta limitação, não seriam gerados mais postos de trabalho mesmo que os valores recebidos pelos trabalhadores fossem próximos à zero. Nas atividades urbanas, por sua vez, os trabalhadores também não teriam controle sobre a oferta de mão de obra e muito menos sobre seu preço e, do mesmo modo, não adiantaria reduzir os salários para gerar emprego. Logo, para a Comissão, só o aumento da quantidade de capital na economia poderia levar a absorção da mão de obra excedente, terminando por resolver o problema central: elevar a renda *per capita* através do aumento da produtividade, com o aumento relação capital-trabalho¹¹.

Consequentemente, em um país periférico, a partir dessa visão, a indústria surgiria como único setor capaz de investir, capitalizar-se e gerar empregos mais produtivos sem conduzir a armadilha do Balanço de Pagamentos¹². Mas como industrializar países com problemas tão complexos que os fazia tender ao subdesenvolvimento? Começa, aqui, na visão da CEPAL Clássica, surgido de maneira um tanto *ad hoc*, o papel do Estado. Um papel que, embora se materializasse em proposições de políticas, teria importância muito maior, pois assumiria o selo de resumo da vontade nacional na busca coletiva da construção da Nação (Mello, 1991). Pressupondo que o objetivo do país seja desenvolver-se, então caberia ao Estado racionalizar, direcionar e incentivar atividades no sentido da industrialização: organizando e planejando a aplicação dos recursos cambiais, incentivando indústrias e tecnologias compatíveis com o quadro populacional e financeiro, protegendo a indústria local, subvencionado à agricultura, facilitando o aproveitamento de plantas e tecnologias através da integração regional, etc.

3.2. A CEPAL dos anos 60: desobstruir a industrialização

A América Latina, no entanto, desde o lançamento dos dois estudos seminais de Prebisch, no apagar das luzes dos anos 1940, havia se transformado e negado a tese de redução da pobreza

¹⁰ Bianchi e Salviano (1996) analisam o 'Estudo de 49' do ponto de vista da retórica utilizada por Prebisch. A conclusão, que em nada diminui a qualidade das ideias contidas no texto, é que o autor usou recorrentemente técnicas retóricas para convencer a plateia a quem o estudo se destinava. Ou seja, mais que um texto 'acadêmico', tratava-se também de uma peça política.

¹¹ Trata-se de uma análise semelhante à de Kalecki (1987). Para este, "(...) o problema crucial que os países subdesenvolvidos enfrentam é aumentar consideravelmente o investimento, não para gerar demanda efetiva (...), mas para acelerar a expansão da capacidade produtiva indispensável ao rápido crescimento da renda nacional." (Kalecki, 1987: 25)

¹² Todavia, seguindo as teses da CEPAL, para industrializar-se ainda era preciso importar máquinas e equipamentos e, portanto, eram necessárias divisas. Assim, a contribuição da agricultura de exportação continuava fundamental, mas, agora, para acelerar o ritmo do desenvolvimento (CEPAL, 1951).

regional a partir do desenvolvimento industrial do subcontinente. No início dos anos 1960, a indústria não era mais um sonho e o movimento de expansão de empresas estrangeiras levou muitas delas a fixar plantas nos mais importantes países latino-americanos.

As metamorfoses no quadro produtivo frente ao pequeno avanço social não tardaram a gerar críticas às hipóteses de Prebisch e seus seguidores. Segundo Bielschowsky (1998), foram basicamente três os fenômenos que levaram a questionar o que pensava a CEPAL: a) apesar do crescimento econômico de muitos países do subcontinente, a região se viu em condições de crescente instabilidade macroeconômica, em boa medida causada pela restrição às importações; b) a industrialização seguia, mas a urbanização criava empobrecimento e favelização crescente nas cidades; e c) a Revolução Cubana e a polarização do mundo com a Guerra Fria.

Apesar das críticas, a instituição manteve sua influência e se tornou um fórum crítico ao modelo de industrialização em curso. Os principais problemas se assentavam na incapacidade da industrialização incorporar a maioria da população aos frutos do progresso técnico. O aprendizado em relação à dinâmica do emprego indicava que os avanços dependiam, sim, da industrialização, mas também de mudanças na estrutura social, redistribuição de renda e reforma agrária (Prebisch, 1968). Além disso, outro problema foi relacionado: a industrialização não havia eliminado a vulnerabilidade externa, mas tão-só mudado sua forma.

Coube a Prebisch, novamente, iniciar a reflexão crítica com *Hacia una Dinâmica del Desarrollo Latinoamericano*, em 1963. Para ele, era necessário “(...) *alterar la estructura social y redistribuir el ingreso, especialmente a través de la reforma agrária.*” (Bielschowsky, 1998: 11). A partir dessa nova abordagem, os estudos e debates produziram novos conceitos, como o de heterogeneidade estrutural, proposto por Anibal Pinto, o qual permitia mostrar que os frutos do progresso técnico se concentravam individual, setorial e regionalmente, reproduzindo os mesmos problemas do tempo agroexportador, apenas alterando sua roupagem. O resultado é que o subdesenvolvimento, sem uma intervenção, tendia a perpetuar-se, apesar do crescimento econômico e mesmo industrial.

A crítica desenvolvida pela própria CEPAL observava que a industrialização havia superado a situação de quase enclave do setor exportador e alçado algumas economias nacionais a certo grau de autonomia interna, isto é, crescimento a partir de suas próprias forças. Isso, contudo, não significou uma maior irradiação dos frutos do avanço econômico junto às atividades e áreas “atrasadas”. De outro modo, o modelo industrial implicou uma transformação parcial, determinada pelo alcance do progresso técnico no setor industrial e nas atividades complementares, deixando grande parte do corpo econômico à margem das transformações (Pinto, 1965). O efeito homogeneizador esperado não aconteceu.

Para Anibal Pinto (1970), isso se deveu à: a) dinâmica de desenvolvimento que estava longe de consolidar-se ou acelerar-se; b) mudança apenas na forma das relações entre centro e periferia, ainda mantendo a segunda em posição subordinada (endividamento, dependência tecnológica, ‘estrangeirização’ de atividades básicas); e c) parcela elevada da população que ficou fora do polo dinâmico da economia, permitindo concentração social, setorial e regional.

Essa motivação tripla implicava em concentração e uma estrutura social que obstaculizava o desenvolvimento. Afinal, ao caracterizar-se pelo privilégio na distribuição da riqueza, o sistema econômico dos países latino-americanos entorpecia a mobilidade social e o surgimento de indivíduos empreendedores (Prebisch, 1968)¹³, desincentivando a utilização máxima do capital e mesmo permitindo uso ineficiente dos fatores. O resultado só poderia ser o baixo estímulo à acumulação e à inovação, contraposta à valorização do consumo supérfluo pelas camadas de maior renda. Logo, a industrialização não era suficiente como se havia imaginado. Ficava claro, agora, que uma mudança nas estruturas econômicas que permitissem o desenvolvimento requeria, também, uma transformação na estrutura social.

Naturalmente, os cepalinos tinham consciência de que distribuir renda simplesmente não resolveria, posto que as disparidades surgissem do próprio funcionamento vicioso da economia (Prebisch, 1968). Na verdade, segundo esse novo olhar da CEPAL, as raízes históricas dos problemas de concentração estavam em questões que o subcontinente ainda não havia resolvido: a destruição do privilégio da terra, à que depois se agregou a proteção excessiva contra a concorrência no comércio internacional.

A estrutura de posse da terra era problemática para a CEPAL porque latifúndios e pequenas propriedades concorriam para expulsão de mão de obra do campo. Nas grandes propriedades, as enormes quantidades de terra dificultavam sua plena utilização em razão do volume de capital necessário. Além disso, tendiam a mecanizar as tarefas agrícolas, absorvendo pouca mão de obra. Já os minifúndios careciam de capacidade de acumulação e de modificação de técnicas de cultivo, tornando difícil aumentar a produtividade da terra e da força de trabalho. Com isso, o campo não conseguia reter a população que nele trabalhava (Rodríguez, 1981)¹⁴.

Via-se, assim, o nascimento de um excedente de mão de obra que, em não sendo absorvido na agricultura e/ou vivendo em péssimas condições, migrava para as cidades. Essa força de trabalho que se transferia para as urbes se somava aos que lá já constituíam mão de obra excedente e, por isso, ocupada em serviços que exigiam reduzida qualificação, com baixa

¹³ Na verdade, a mobilidade social estava longe de ser insignificante em alguns países da América Latina. O Brasil, por exemplo, experimentou importante movimento de mudança na distribuição populacional: houve migração campo-cidade (e todos os seus impactos), investimento em educação e significativo aumento na ocupação industrial.

¹⁴ Mais, as condições de trabalho e vida no campo, em relação à cidade, tornavam os centros urbanos polos atraentes à população pauperizada do campo.

remuneração e produtividade. Ou seja, uma grande massa de força de trabalho desempregada ou sob desemprego disfarçado, que formava um mercado de trabalho urbano, nacional e flexível, constituído por uma mão de obra desqualificada e pobre.

O modelo de industrialização vivido, na verdade, ajudou a agravar esse quadro. Ao se industrializarem, quando os países centrais já tinham avançado muito nesse processo, os países latino-americanos não possuíam renda e dimensões de mercado compatíveis com o estágio do avanço tecnológico e com a concentração de capital alcançado pelo capitalismo no centro. Desse modo, ao industrializarem-se copiando padrões dos países centrais, houve, na América Latina, a sobreposição do complexo industrial moderno sobre o sistema produtivo tradicional, traduzindo-se em heterogeneidade da estrutura produtiva, permitindo a citada alta concentração de renda e dos frutos do progresso técnico (Pinto, 1965).

O consumo conspícuo, copiado dos países ricos, por sua vez, ao ser atendido por padrões tecnológicos do centro, reforçava a sobreposição ao criar mercados para bens sofisticados e induzir a importação contínua de novas técnicas e máquinas. O usufruto de bens industrialmente mais elaborados que passaram a ser produzidos sem que ocorresse a maturação e a reorganização dos fatores e do mercado de trabalho traduziu-se em formas de desperdício, de poder de mercado e, principalmente, de custo em empregos. Em outras palavras, havia inadequação tecnológica.

Nesse ambiente, a acumulação que se dava no setor moderno apresentava três problemas: a) esse setor era relativamente pequeno e com isso não tinha dimensão suficiente para transformar as relações de trabalho, marcadamente no campo onde a estrutura de posse da terra permanecia a mesma. Logo, não podia absorver a população expulsa da zona rural (Pinto, 1965); b) a tecnologia utilizada era desenvolvida nos centros e economizava mão de obra; e c) o impulso econômico gerado pelo investimento era, em grande parte, direcionado para fora, através da importação de bens de capital.

O conjunto estrutura agrária e inadequação tecnológica impunham, desse modo, ao mercado de trabalho, uma tendência estrutural ao desemprego, resultado espontâneo das transformações da industrialização somado à modificação da importância relativa do urbano e do rural. Era um movimento ineludível para a CEPAL para quem a intensidade dos problemas gerados dependia de como “(...) *penetram as técnicas produtivas geradas no centro e de como se transforma a estrutura produtiva durante a fase de industrialização*” (Rodríguez, 1981: 76).

Todo esse conjunto aparecia sob a forma de insuficiência dinâmica do desenvolvimento econômico da América Latina (Prebisch, 1968). Como visto, havia dois fenômenos: a migração campo-cidade e a forma precária de absorção dessa população nos centros urbanos. Essa mão de obra excedente, para ser absorvida adequadamente, precisaria ser empregada nos setores

dinâmicos, isto é, na indústria ou em atividades correlatas, que tendiam a crescer com mais intensidade do que a renda nacional. No entanto, para esses setores cumprirem a função de absorvedores, necessitavam crescer a um ritmo que não era aleatório. Caso não alcançassem esse ritmo mínimo, a população migrante fixava-se em serviços pessoais não qualificados ou executava tarefas supérfluas. Essa era a insuficiência dinâmica: a incapacidade de a economia fazer os setores modernos (indústria e atividades correlatas) crescerem o suficiente, através de investimentos, para que absorvessem a população expulsa das atividades arcaicas e/ou desempregada tecnologicamente.

O impacto da insuficiência dinâmica sobre a renda dos trabalhadores era, para os cepalinos, imediata, pois a mão de obra excedente impedia que os salários subissem, acompanhando os ganhos de produtividade. Por isso, agora, a deterioração dos termos de troca seria explicada, em última instância, pela insuficiência dinâmica do crescimento econômico (Prebisch, 1968).

Diante desse desenho, superar o subdesenvolvimento é o mesmo que resolver a questão da insuficiência dinâmica do crescimento latino-americano e, portanto, avançar sobre os obstáculos à industrialização. Ou seja, era preciso superar a distribuição privilegiada da renda, o desestímulo à acumulação de capital, o tamanho dos mercados, a escassez de divisas, a falta de concorrência, etc. Vencê-los significava criar mercado para as indústrias, isto é, ousar criar um mercado de massas (Pinto, 1965), dinamizando a economia.

Mas como fazer? Nas condições descritas da economia latino-americana dos anos 1960, elevar a taxa de capital por trabalhador só era possível, segundo Prebisch (1968), se se comprimisse o consumo das classes superiores, atacando, a uma só vez, e é necessário que seja assim, a acumulação e distribuição. Não se trata de políticas redistributivas típicas, mas, sim, de alteração das condições de fundo que conduziam à desigualdade (Pinto, 1970)¹⁵.

O que faz, então, voltar a pergunta: como fazer? Esse é mais uma vez o papel do Estado para a CEPAL Clássica, tanto em função da sua capacidade instrumental, como por resumir, com alguma legitimidade, a vontade nacional. Um Estado que, novamente, surge de maneira um tanto *ad hoc* em relação à dinâmica econômica e social descrita.

Mais especificamente, para os cepalinos, ao assimilar-se técnicas desenvolvidas nos centros, gerou-se, na periferia, contrastes e disparidades que só podiam ser enfrentados através de políticas de Estado. Sua ação em favor da transformação da estrutura social deveria, portanto, guiar-se pelo objetivo de remover os obstáculos ao desenvolvimento (Prebisch, 1968). Isto

¹⁵ Na verdade, uma sociedade periférica que buscava se desenvolver não poderia arcar com o consumo conspícuo. Seus custos em capitais, pessoas qualificadas, componente importado, financiamento externo, financiamento do consumo, etc., eram socialmente onerosos demais.

consiste em permitir o uso intensivo da terra e do capital, o emprego da mão de obra e desatar a iniciativa individual. Algo nada simples, posto implicar na afronta aos interesses de grupos e enfrentar suas reações, por vezes armadas. Isso só o Estado pode fazer. Por outra forma, se, nos anos 1950, a preocupação do Estado era a industrialização, nos 1960, a complexidade do seu envolvimento cresceu: agora, o Estado devia alterar privilégios, direcionar a industrialização e remover barreiras. Por exemplo, a poupança gerada no país, para se transformar em investimento enfrentaria, dois grandes empecilhos: a frágil produção latino-americana de bens de capital e a parcimoniosa quantidade de divisas decorrente da tendência ao desequilíbrio externo. Como não é possível fazer crescer rapidamente a indústria de bens de capital, era necessário que a América Latina contasse com a cooperação internacional na fase onde as transformações estruturais ainda não se processaram. Não se trata, todavia, de atrair o capital internacional pura e simplesmente, mas, sim, de escolher em quais campos e como a cooperação estrangeira é desejável (Prebisch, 1968). Por outro lado, ainda segundo o autor, interessava aos latino-americanos atacar à tendência ao desequilíbrio das contas externas e a míngua de divisas não através do aumento das vendas de bens primários. O que se deveria incentivar era a exportação de bens industrializados. Mais: importava ir além dos mercados já abertos, buscando parceiros entre países socialistas, a formação do mercado comum latino-americano, etc. Enfim, ações que, mais uma vez, exigiam a atuação planejada e coordenada pelo Estado.

Além disso, ninguém poderia ignorar a agricultura. Afinal, na época, além das necessárias divisas obtidas com a exportação, ainda era grande o percentual de mão de obra nela ocupada. Neste setor, duas deveriam ser as tarefas perseguidas pelo Estado: a) cuidar para que a produção de alimentos e matérias-primas acompanhasse o crescimento da demanda interna e externa, a fim de que não se comprometer a já pouca reserva em moeda estrangeira e evitar o aumento dos preços desses produtos; b) elevar a renda agrícola (Pinto, 1965). Nesse processo, a reforma agrária aparecia como essencial, pois significaria uma mudança estrutural, promovendo a mobilidade social e permitindo o aproveitamento intenso da terra e a melhora das condições de vida da população rural. Também a modernização da agricultura não poderia ser deixada ao mercado, somando-se às funções do Estado pesquisar e difundir tecnologias que aumentassem a renda no campo sem que, com isso, se poupasse mão de obra (Prebisch, 1968). De tudo,

“(...) conclui-se que a maximização simultânea de emprego e produto, ao longo do processo de desenvolvimento, não seria conquistado [somente] com a incidência sobre a densidade de capital, mas sim a distribuição adequada dos investimentos realizados (...).” (Rodriguez, 1981: 87)

Ou seja, era preciso um planejamento concebido, articulado e gerenciado pelo Estado, capaz de, atuando sobre forças impessoais e representando o interesse geral da nação, alterar a motivação dos agentes no sentido de atingir o máximo social, .

4. As questões do emprego e da nação¹⁶

A CEPAL Clássica tinha, como visto, enorme interesse na questão do emprego. A necessidade de ampliar a geração de postos de trabalho nos setores de maior produtividade, a fim de reduzir o excedente de mão de obra, colocava essa questão como fulcro do processo de desenvolvimento. Para perceber isso é útil retomar rapidamente certos pontos.

Alguns países da América Latina passaram por importantes mudanças na primeira metade do século XX. O funcionamento dessas economias deixava, aos poucos, de depender da demanda do centro por bens primários, para contar mais e mais com os estímulos produzidos pela sua própria dinâmica interna. O processo de substituição de importações era o carro chefe dessa transformação. Em pouco tempo, o desenvolvimento econômico de certos países latino-americanos passou a se voltar para dentro, a partir de investimentos e consumo internos. A mudança não era alheia ao que acontecia à produção primária, como a agricultura.

Lá, o crescimento da população e a estrutura concentrada da posse fundiária expulsavam contingentes significativos de trabalhadores que passavam a ser “livres” das obrigações da terra, mas, também, dos meios de produção (Souza, 1999). Um contingente humilde e jovem, marcado pela baixa qualificação e educação formal, sem recursos próprios e que migrava para as cidades. Esse movimento migratório chegava às urbes em busca de emprego e já encontrava uma legião de subempregados. Resumidamente, o que se via era a criação de um mercado de trabalho urbano constituído por uma enorme mão de obra excedente que não encontrava empregos suficientes nas atividades dinâmicas por excelência. Por conseguinte, os trabalhadores se viam obrigados ocupar o que era possível: serviços de baixa qualificação e produtividade. Uma absorção apenas parcial, ditada pela necessidade impostergável da sobrevivência. Era exatamente, segundo a CEPAL, esse mercado de trabalho – em que a mão de obra aceitava qualquer remuneração – que tornava os países periféricos vulneráveis ao rebaixamento dos níveis salariais através dos ciclos econômicos. Um rebaixamento que, associado à exportação especializada de produtos com baixa elasticidade-renda da demanda, levava inexoravelmente à deterioração dos termos de troca, dificultando ainda mais a importação dos bens de capital necessários à expansão econômica, marcadamente industrial.

A problemática estrutura social latino-americana criava ainda outro problema aos olhos dos economistas da Comissão. Essa sociedade, ao apresentar renda e propriedade fortemente concentrados, baixa mobilidade e pouco incentivo à acumulação e ao surgimento de

¹⁶ As questões do emprego e da nação serão tratadas como se a CEPAL fosse um corpo único dentro dos anos 1950 e 1960. O motivo é que as diferenças, nessas duas décadas, parecem emergir da percepção de que havia insuficiência na teoria e, por isso, novos conceitos foram criados ou antigos enfatizados. A matriz, porém, permanece. É possível afirmar até, mas sujeito a controvérsias, que os avanços da década de 1960 já estavam, em parte, implícitos e fragmentados em vários textos da Comissão.

empreendedores, engendrava a valorização do consumo conspícuo (Furtado, 1974). Como consequência, dada a reduzida dimensão dos mercados, a indústria local não lograva esgotar as possibilidades de substituição de alguns produtos (antes importados) e já necessitava passar adiante, diversificar-se, fornecer bens tecnologicamente mais avançados e complexos a fim de atender a demanda por bens de consumo diferenciados (CEPAL, 1970). O obstáculo para isso era necessidade de investir em tecnologia, máquinas e mão de obra qualificada, algo de que os latino-americanos não dispunham. Tornava-se, então, economicamente racional importar a linha de produção inteira, posto inexistir um setor produtor de bens de capital significativo. A implicação era clara: pressão sobre o Balanço de Pagamentos e produção baseada em tecnologias desenhadas para pouca mão de obra. Em outras palavras, para a CEPAL, tinha-se à frente abundância de mão de obra, escassez de divisas, mercados reduzidos e inadequação tecnológica.

O setor capitalista moderno, pois, não conseguia induzir a homogeneização. Ao contrário, reconfigurava a heterogeneidade estrutural, alterando sua forma sem diminuí-la. Mudava o local e o formato, deixando de se assentar no campo para se apresentar mais complexa, envolvendo campo e cidade. Se parecia acontecer uma industrialização promissora, isso se devia à urbanização apressada, nascida do crescimento desordenado das cidades e do surgimento de vagas nos setores dinâmicos (Pinto, 1973), mascarando os efeitos da absorção caótica e limitada da população e retirando do debate a possibilidade de regulação política das desigualdades.

A situação diagnosticada aparece desenhada teoricamente em estudo de 1965 (CEPAL, 1970). Segundo a Comissão, a grande participação do setor de serviços no total de pessoas empregadas está ligada, na periferia, a um rasgo patológico do desenvolvimento. Isto é, não se trata da difusão de progresso técnico entre os setores, mas está baseada fundamentalmente na incapacidade do setor primário em manter empregado o incremento de sua população e do setor secundário de absorver essa mão de obra sobrando e/ou expulsa. Trata-se da absorção espúria, indicada por Prebisch (1970), e caracterizada principalmente por empregos de baixa qualificação, precários, instáveis e mesmo pessoais que resultavam em baixa renda. Este seria o traço principal da evolução da ocupação na América Latina Souza (1999).

Por consequência, para a CEPAL Clássica, manter a insuficiência dinâmica significava manter a heterogeneidade estrutural e o desemprego disfarçado que obstaculizavam o desenvolvimento e perpetuavam os problemas sociais decorrentes¹⁷. Ou seja, os cepalinos viam, relacionando emprego, tecnologia e acumulação, uma tendência estrutural ao desemprego, posto

¹⁷ O quadro se torna dramático quando se percebe que “(...) o aumento da densidade de capital derivado do avanço tecnológico resulta numa redução do ritmo de crescimento da demanda líquida de mão de obra (para um mesmo nível de poupança)” (Rodríguez, 1981: 83), exigindo um nível de acumulação maior para se atingir o pleno emprego. Cabem, portanto, duas observações: a) a heterogeneidade é um grave problema, pois fragiliza os desdobramentos da competição tecnológica; b) caso se alcance a taxa de acumulação necessária, mantido o modelo de industrialização, o problema se coloca mais à frente com maior dimensão, numa espiral insolúvel.

que este surgisse como resultado espontâneo das transformações causadas pelo tipo de industrialização adotado e pela alteração do peso relativo dos setores (Pinto, 1965).

Destarte, entendendo a integração por meio do emprego como necessário ao desenvolvimento, o crescimento econômico acelerado passava a ser obrigatório. Mas, e é fundamental perceber isso, não qualquer crescimento. Teria de ser via industrialização. E mais: uma industrialização planejada (eficiente, eficaz e acelerada), capaz de aumentar as oportunidades de emprego e impedir que as atividades se direcionassem para satisfação do consumo imitativo. Logo, crescer e industrializar eram o fundamento econômico para a superação da heterogeneidade, tanto através da absorção do desemprego disfarçado, como pela redução da importância da exportação de bens primários na formação da renda. Para a Comissão,

“(...) [a indústria] tem um papel predominante no desenvolvimento econômico. Daí que o conceito de ‘países industrializados’ se identifique com o de ‘países adiantados’, e que se considere quase equivalentes o ‘processo de industrialização’ e o ‘processo de desenvolvimento econômico’” (CEPAL, 1970: 37).

Para realizar o desenvolvimento, no entanto, a CEPAL Clássica falava no imperativo de atitudes e decisões políticas, pois, caso contrário, suas teses previam a continuidade das péssimas condições de vida das massas e o embotamento do sistema econômico por meio da heterogeneidade. Era preciso superar a insuficiência dinâmica e não bastava elevar o valor dos investimentos sobre o PIB. Era imprescindível somar a isso ações que desobstruíssem a industrialização e permitissem a crescente homogeneização da estrutura produtiva. Em outras palavras, é preciso enfatizar, havia uma relação de subordinação: o objetivo era o desenvolvimento; o caminho era a industrialização; e o emprego era o fruto.

Mas como realizar o esforço do desenvolvimento, fazendo da industrialização o caminho? Para responder a pergunta é preciso destacar que, para a CEPAL Clássica, industrializar as economias da América Latina não era possível sem constituir a nação. A evolução histórica dos países latino-americanos especializou-os como produtores de alimentos e matérias primas simples a serem vendidas ao exterior, na verdade, aos países dotados de indústrias. Tal especialização levou as economias da América Latina a retirar seu dinamismo dessas exportações e, ao fim e ao cabo, se tornarem prolongamentos das economias industriais, subordinando-se economicamente. Essa condição de subordinação forjou um desigual progresso técnico entre os países industrializados e os latino-americanos que, além de reforçar a especialização, repercutiu na forma de diferenças crescentes nos níveis de produtividade e renda. Em resumo, a subordinação e a pobreza entre os países latino-americanos eram faces da mesma moeda: a situação periférica (Mello, 1991).

Destarte, era imprescindível superar tal subordinação econômica e isso só seria possível com a constituição da nação, isto é, a construção da soberania dos países em relação aos

comandos e direções que não venham de nacionais, marcadamente sobre a economia. Ou seja, a CEPAL Clássica, ao enfatizar a relação centro-periferia, “(...) *toda a questão do desenvolvimento foi vista pelo ângulo das relações externas, e o problema transformou-se assim em uma oposição entre nações (...)*” (Oliveira, 1972: 8). A dicotomia entre a constituição da nação *versus* interesses e dinâmica internacionais era fundante no pensamento cepalino, portanto.

A industrialização se tornou, assim, fundamental. Ainda segundo Mello (1991), a indústria é o momento crucial de constituição da nação, pois marca o início do ‘desenvolvimento para dentro’, deslocando o centro dinâmico das economias latino-americanas para o mercado interno. Isto é, a substituição da variável exógena (demanda externa) pela variável endógena (investimento) como motor da economia. Isso era tão importante que equivalia ao deslocamento para o interior do país dos centros de decisão. Assim, a construção das bases econômicas da nação e a liquidação da pobreza emergiam como dois aspectos do mesmo processo.

Os problemas enfrentados para realizar a industrialização, contudo, não poderiam ser banalizados. Havia descompasso entre a dimensão e tecnologia das plantas fabris viáveis e a poupança dos países, a tecnologia importada e a inexistência de mercado de massas e, grave, a fragilidade da indústria local de bens de capital (quando havia). Tudo frente à concorrência de oligopólios mundiais já instalados, com interesses transnacionais estabelecidos e alianças patentes com elites nacionais. Essa especificidade da periferia tornava mandatória a intervenção nos rumos da economia, caso contrário, a dinâmica social reproduziria o subdesenvolvimento. Em outras palavras, a industrialização dos países latino-americanos não poderia ser deixada a cargo das forças de mercado e havia a necessidade de intervenção planejada (Mello, 1991).

Por isso, para a CEPAL Clássica, esta é uma tarefa para o Estado. E cabe somente a ele porque, na visão cepalina, além dos instrumentos, o Estado personifica a vontade nacional na construção coletiva da nação (Mello, 1991). De outro modo, ao pressupor que o objetivo do país, sinônimo de nação para a Comissão, seja se desenvolver, cabe ao Estado romper a reprodução do subdesenvolvimento, planejando, intervindo, coordenando e realizando a industrialização.

Nesse sentido, a CEPAL Clássica percebia genericamente os países da América Latina como nações onde os problemas do subdesenvolvimento os impedia alcançar seu potencial e o bem estar para a maioria da população. Assemelhavam-se a comunidades imaginárias (Anderson, 2008) onde, apesar das hierarquias e diferenças sociais, se idealizavam camaradagens e solidariedades horizontais capazes de unir pessoas e grupos diferentes sob um território e governo. A realidade, porém, era um pouco pior. A história do subcontinente não permitia que a ideia de comunidade fosse suficientemente disseminada. Nesta parte do globo, as distancias

sociais, sejam elas de renda, riqueza, cultura, educação, poder ou oportunidade, dificultavam a identificação da população com a ideia de pertencimento a uma comunidade nacional¹⁸.

Foi diante desse quadro que a CEPAL Clássica erigiu seu discurso e se fez ouvir. Ao defender o desenvolvimento dos países através da industrialização, absorvendo a população excluída dos frutos do progresso, a Comissão construiu uma narrativa de transformação e reconstrução dos países (vistos como nações), apontando um caminho que os permitiria ingressar unos, como coletividades, na modernidade inspirada no capitalismo liberal e de bem-estar social figurado nas economias europeias. Ali, a centralidade da nação ganhava relevo e se tornava evidente quando observado o campo semântico dos conceitos que apareciam no discurso cepalino de superação do subdesenvolvimento. Falava-se, por exemplo, em deslocamento do centro dinâmico, internalização dos centros de decisão, integração nacional, planejamento, interesse nacional, etc., todos indicando que era preciso construir uma solução nacional e soberana. Desse modo, os cepalinos, conscientes ou não, fizeram uso da ideologia nacional como legitimadora para defender a criação de uma nova sociedade nos países da América Latina.

Como esperado, no entanto, o que se definia como nação era tão nebuloso quanto podia ser. O conceito prático da CEPAL, ao identificar o país como nação, ocultou o quanto a ideologia nacional, como vê Hobsbawn (1990), é instrumento de luta política, marcadamente para consolidar e justificar o domínio de um grupo social sobre os demais¹⁹. O momento mundial era propício. Quando as teses da Comissão surgiram, fazendo convergir crescimento e nação, sua mensagem de desenvolvimento nacional participou do sentimento que amalgamou a renovação econômica em vários países latino-americanos e os movimentos de libertação nacional ao redor do mundo. Nos dois casos, a ideia de nação trouxe a tona anseios de transformação frente ao passado e terminou por aproximar, em objetivos econômicos e desejos libertários, ideologias pouco convergentes como o nacionalismo e o marxismo²⁰ (Guibernau, 1997).

O problema é que, principalmente do ponto de vista político, o discurso transformador, ao usar de maneira vaga a ideia de nação, não encontrou sustentação nos grupos sociais reais em conflito no subcontinente. Na América Latina, de maneira geral, as lutas de independência se sustentaram em interesses fragmentados, com visões díspares sobre a nação e acabaram lideradas

¹⁸ Menos ainda de comunidades de sentimento. Weber afirma que a nação é uma comunidade de sentimento que se manifestaria adequadamente em um Estado próprio. Assim, “(...) a nacionalidade não é, para Weber, um conceito sociologicamente definido; deve ser determinado não do ponto de vista das qualidades comuns que estabelecem a comunidade nacional, mas apenas a partir do objetivo de um estado independente.” (Guibernau, 1997: 42)

¹⁹ Para ele, quando a acepção atual de nação veio à luz, a partir das grandes revoluções européias, é que a relação entre povo e Estado ganhou relevo e a nação passou a carregar a noção de uma e indivisa. A partir dali, a nação passou a ser “o corpo de cidadãos cuja soberania coletiva os constituía como um Estado concebido como sua expressão política. [Isto é,] a equação nação = Estado = povo e, especialmente, povo soberano, vinculou indubitavelmente a nação ao território, pois a estrutura e a definição dos Estados eram agora essencialmente territoriais.” (Hobsbawn, 1990: 32)

²⁰ Naqueles anos, o pensamento marxista que pouco valorizou a questão nacional, abraçou a causa das guerras de independência tanto em função das lutas anti-imperialistas quanto pelo reconhecimento que a causa internacionalista do proletariado exigia, primeiro, a abolição da dominação externa para que se possa estabelecer a luta de classes em cada país (Guibernau, 1997).

por oligarquias estreitamente ligadas a elementos mercantis-empresariais que, uma vez no poder, se preocuparam em manter o controle sobre a força de trabalho rural (escrava e índia) (Ianni, 1988). Logo, o nacionalismo se iniciou conservador pelas classes altas e só depois se difundiu pela população, mas compondo um mosaico de significados²¹.

Assim, sem ruptura interna importante, a nação burguesa que surge na América Latina trouxe e traz, sob a camada moderna aparente, um conjunto de interesses tradicionais, alguns de herança colonial, às vezes ligados diretamente à posse da terra, que costura uma complexa ordem onde a organização social segue os princípios do mercado, mas a liberdade e os direitos se restringem aos possuidores de riqueza ou poder político. A posse da terra é um exemplo de riqueza concentrada cujas consequências geram desproporcional poder, ganho econômico e segurança nas mãos de reduzido grupo dominante nas áreas rurais latino-americanas²².

Há também sutilezas que problematizam a nação, mas também pouco foram observadas. Vale chamar a atenção para duas delas: a questão racial manifesta na América Latina e a quinta fronteira. Na primeira, índios, pretos, brancos, amarelos e mestiços socializam sob “(...) *condições sociais, culturais, econômicas e políticas que diversificam, classificam e antagonizam*” (Ianni, 1988: 12), rascunhando castas modernas. Na realidade do subcontinente,

“Há padrões e valores remanescentes da sociedade de castas, produzida pelo colonialismo e escravismo, subsistindo junto aos valores e padrões da sociedade de classes que emerge a partir do século XIX. Tanto assim que, no século XX, as sociedades nacionais continuam a mesclar o passado e o presente, a casta e a classe, o patrimonialismo e o liberalismo.” (Ianni, 1988: 13).

Isto é, casta e classe se sobrepõe e a nação, embora exiba a máscara burguesa e branca, organizada segundo a racionalidade do mercado, não reflete, na esfera econômica e política, os conflitos sociais que justapõe a lógica capitalista e a lógica hereditária, ambas fruto da trajetória histórica das sociedades e de sua diversidade econômica e étnica.

A quinta fronteira, por sua vez, observa que a questão nacional transborda os limites territoriais (Ianni, 1988). A América Latina, desde o seu nascimento, conjugou a ambição das elites locais com a cobiça do mercado internacional, associando interesses em relação a formatos determinados para a estrutura e a dinâmica econômica dos países (Cardoso e Falleto, 2004). Isso significa que a nação no subcontinente se definiu e se define também a partir da influência dos interesses internacionais sobre a ordem econômica e social dentro do espaço nacional, implicando na impossibilidade pensar os países como coletividades restritas ao território.

²¹ “Mas o nacionalismo das diversas categorias sociais não é o mesmo. Seria equívoco imaginar que o patriotismo do militar, o protecionismo do comerciante e industrial e o antiimperialismo de setores populares expressam o mesmo nacionalismo. São várias e diversas as Nações que estão em causa nas controvérsias nacionalistas” (Ianni, 1988: 9).

²² Um exemplo atualíssimo é reportado por Torres e Brandford (2017).

Essas questões não eram invisíveis aos cepalinos. Apesar de sua teoria do subdesenvolvimento dividir o mundo entre países do centro e países da periferia e, para os periféricos, propor transformações enunciadas como de interesse geral, da nação, os intelectuais da Comissão tinham consciência dos conflitos envolvidos (Prebisch, 1981). Na verdade, a questão nacional na América Latina é complexa e transpassada por vários dilemas que a CEPAL Clássica, evoluindo, parecia estudar e aprender seu significado para superar a condição subdesenvolvida. Os novos conceitos dos anos 1960 refletiram esse esforço.

Foi justamente essa condição movediça da nação na América Latina, marcadamente no período clássico da Comissão, que ofereceu motivos para que uma narrativa de reconstrução da nação (diretamente identificada como país), sob o charmoso aspecto da modernidade produtiva e superação da pobreza, com amplas consequências institucionais, se tornasse atraente aos governos, intelectuais progressistas e setores urbanos de renda média e mesmo trabalhadores. A CEPAL não conseguiu, entretanto, manter a sedução do seu projeto durante os anos 1970. A razão parece estar exatamente na imagem de nação que fundava os discursos da Comissão.

5. A relação entre emprego, desenvolvimento e construção da nação

A disputa pelo significado de nação na América Latina é tão intenso que aflora nos mais diversos de discursos. Está nas ciências sociais, inclusive na economia, alcança a música e o cinema, mas talvez seja na literatura que emerge sua manifestação mais rica. A ebulição desse debate aponta para o difuso sentimento de que as diferentes nações do subcontinente não estão prontas ou mesmo constituídas. Como já foi dito, os abismos sociais desafiam o sentimento de pertencimento e, por isso, obrigam a lutas permanentes, muitas fracassadas, de reconstrução da nação, levando, ao longo da história, ao seu renascimento em imagens, formas, prioridades e dinâmicas²³.

Nos anos 1950 e 1960, os intelectuais da CEPAL Clássica, cientes dessa dinâmica, desejaram, naquele momento histórico aparentemente propício, ensejar um novo ciclo de reconstrução das nações. Seu projeto propunha a reconstrução através do desenvolvimento dos países e fundamentou sua visão, tal como definida por Schumpeter (1986), na constituição da nação e sua independência para além das formas veladas de subordinação. O cimento social que propôs, entretanto, fugia ao receituário dos grupos oligárquicos, cujos interesses pouco convergiam com os populares. De outro modo, não eram hinos, heróis, santos, bandeiras, etc. Seu caminho era a economia política, através da industrialização e conseqüente absorção (esperava-se) da mão de obra excedente, ocupada em trabalhos de baixa produtividade e renda,

²³ “A Nação está na história e no imaginário. É uma realidade inquestionável, consubstanciada na sociedade civil e no Estado. Mas também é uma fabulação. (...) A Nação que aparece no imaginário, não é a da história. Não está no real.” (Ianni, 1988: 27)

nas atividades modernas que deveriam se disseminar e dominar a economia dos países. A sensação de pertencimento deveria nascer da redução das desigualdades, derivada do emponderamento dos grupos populares em ascensão. Por fim, embora não seja dito, isso deveria levar à troca de elites oligárquicas tradicionais por outra tipicamente capitalista e moderna, ainda que segundo o padrão dos países do centro.

Os textos da Comissão, entretanto, procuraram se ater às condições, à estrutura e a dinâmica econômica dos países do subcontinente, evitando incursões em outras ciências sociais. Esta opção (Prebisch, 1981), deu motivo a críticas, como a de Cardoso e Faletto (2004), segundo a qual, embora o pensamento da CEPAL Clássica fosse extremamente relevante para o autoconhecimento da América Latina, ele não teria sido capaz de elaborar uma abordagem adequada ao entendimento de questão tão complexa quanto o desenvolvimento econômico de um país periférico. À época, observando a CEPAL, afirmaram os autores que

“as condições estruturais e de conjuntura favoráveis deram margem desde então à crença, comum entre os economistas, de que o desenvolvimento dependeria principalmente da capacidade de cada país para tomar as decisões de política econômica que a situação requeresse. (...) [Deste modo,] o fortalecimento e a modernização do Estado pareciam [ser] os instrumentos necessários para alcançar uma política de desenvolvimento eficaz.” (Cardoso e Faletto, 2004: 19-20)

A impressão não é desinformada. A teoria do subdesenvolvimento da CEPAL Clássica, marcadamente nos textos oficiais, mostrava enfaticamente a face econômica, dando azo a ilusão de que o manejo das corretas variáveis econômicas pudesse levar à superação da condição periférica, tornando possível sua transformação. O problema do emprego parece ser um exemplo. Como já mencionado, para os pesquisadores da Comissão, o emprego era uma questão derivada, isto é, seguindo os keynesianos²⁴, não haveria porque aventar que os trabalhadores detivessem poder no mercado de trabalho. É a expectativa que determinaria o comportamento dos investimentos e, portanto, a decisão sobre a quantidade de postos de trabalho disponíveis pertenceria exclusivamente aos capitalistas (Keynes, 1992). No caso específico dos países subdesenvolvidos, porém, os cepalinos aproximar-se-iam mais ainda de Kalecki (1987): *mais do que a deficiência de demanda efetiva, aqui importaria a escassez de equipamentos de capital*. Assim, dadas condições da América Latina, o necessário para se ampliar o emprego passava a ser a elevação significativa da quantidade de equipamentos de capital nesses países²⁵. Consequentemente, a industrialização se tornava prioritária. Resumindo, a ação sobre variáveis econômicas determinantes seria aparentemente suficiente para reduzir a heterogeneidade estrutural e modificar a estrutura do emprego nos países da América Latina, conduzindo, simultaneamente, à transformação destas sociedades.

²⁴ Não confundir com a Síntese Neoclássica dos neo-keynesianos.

²⁵ Para uma crítica contundente desse ponto das teses da CEPAL Clássica, ver Tavares (1986).

Essa, todavia, é uma leitura imediata dos trabalhos da Comissão e não incorpora outras fontes importantes para a compreensão do pensamento dos seus principais pesquisadores²⁶. Na verdade, o suposto determinismo econômico no pensamento da CEPAL, na interpretação de Mello (1991), oculta, como um outro lado da mesma moeda, uma questão da maior relevância: a construção da nação. Para o professor,

“(...) todo espaço do discurso cepalino está organizado em torno da ideia de independência econômica da Nação. Melhor ainda: a problemática cepalina é a problemática da industrialização nacional, a partir de ‘sua situação periférica’. [Ou seja,] (...) o núcleo do problema da industrialização reside na antinomia entre a plena constituição da Nação e uma certa divisão internacional do trabalho que a havia convertido em periferia (...)”. (Mello, 1991: 20)

Em outras palavras, estava implícito que para se desenvolver era inescusável absorver a mão de obra excedente (até então, ocupada em setores de baixa produtividade), dentro de atividades capitalistas modernas. Mas, como visto, para realizar essa tarefa, dada a forma de inserção dos países periféricos na divisão internacional do trabalho, a indústria tornara-se o único caminho possível, segundo a Comissão. Por quê? Porque o efeito esperado da industrialização dos países latino-americanos era, primeiro, superar a condição subordinada, imposta pela posição periférica dessas economias no capitalismo mundial e, portanto, a conquista da soberania. Segundo, mas não por ordem de importância, a absorção da mão de obra excedente, permitindo elevação da produtividade, da renda e redução das desigualdades sociais comuns no subcontinente. Com isto, outros dois fenômenos deveriam ter lugar: primeiro, a maior proximidade entre os estratos sociais provocariam o reconhecimento de semelhanças ao conjunto dos indivíduos (iguais em direitos, por exemplo) e, segundo, o sentimento de pertencimento que, somado à crescente soberania, suscitaria o surgimento da nação (renovada). Por conseguinte, a industrialização aparece como momento crucial da constituição da nação (Mello, 1991). Ou seja, empregar, industrializar, desenvolver e reconstruir a nação são faces (e fases) de um mesmo projeto, presente no pensamento dos pesquisadores da Comissão (Kalvan, 2000).

É interessante perceber, então, que a preocupação com o desenvolvimento, dentro do momento histórico vivido e da aproximação com a teoria keynesiana, só poderia ser concebida dentro de um projeto que envolveria a reconstrução da nação. Isto é, ao falar em desenvolvimento, a CEPAL Clássica estava defendendo alterar, soberanamente, a dinâmica de reprodução daquelas sociedades periféricas, enfatizando, para tanto, a necessidade de industrialização, algo possível, segundo suas teses, apenas com o auxílio de um Estado forte. Mas para isso, é necessário que esse Estado encarne o projeto de desenvolvimento como desejo

²⁶ Ver, por exemplo, os livros já citados Prebisch (1968), Prebisch (1970) e o prefácio do mesmo autor para Rodriguez (1981). São também muito interessantes a esse respeito as entrevistas dadas por Prebisch à Mateo Magariños (1991) e à Carlos Mallorquín (1998). Outros autores clássicos da Comissão também publicaram trabalhos, após 1960, que reforçam este ponto de vista: Celso Furtado, Aníbal Pinto e José Medina Echeverría.

geral da sociedade, afirmando suas ações como ‘vontade geral da nação’. Deste modo, a ideia de desenvolvimento só aparece no horizonte do possível sustentada e sustentando um projeto de nação que conhece, de fato, quais serão os novos agentes basilares da sociedade a ser construída, mas por meio da narrativa, difunde o lema de progresso comum e coletivo. Nesse caso, exceto pelo Estado, o principal agente era a burguesia industrial nacional, isto é, uma burguesia nacional e emancipada, capaz de guiar o futuro econômico dos países do subcontinente, direcionando-o, dentro do dinamismo próprio do capitalismo, ao crescimento e desenvolvimento cada vez maior. Em outras palavras, a CEPAL Clássica ousou criar uma ideologia de transformação social reformista através da narrativa de progresso nacional.

Tratava-se, portanto, de construir uma visão econômica do capitalismo a partir de olhos latino-americanos que deveria, por fim, armar ideologicamente a ascendente classe empresarial local para a superação da sua condição subalterna no jogo interno de cada país e para seu reposicionamento externo. Na verdade, segundo Flechsig (1991), buscou-se acomodar a teoria keynesiana às necessidades de um desenvolvimento capitalista nacional e autônomo da América Latina, capaz de possibilitar ao subcontinente superar sua condição periférica. Ainda segundo o mesmo autor, o grande mérito de Prebisch e dos jovens economistas da CEPAL, por conseguinte, está em formular uma teoria de corte burguês²⁷, voltada para a América Latina, criticando a divisão internacional do trabalho e exigindo a superação da condição periférica.

Nesse sentido, a crítica feita ao mecanicismo cepalino e a ausência de temas políticos não é justa e precisa ser matizada. Na mente dos pensadores da Comissão, os temas políticos internos pareciam estar muito presentes em vários dos seus autores²⁸.

É óbvio, no entanto, que a superação da pobreza e da desigualdade fundada diretamente na industrialização é questionável e minimiza o papel do conflito e da negociação entre as classes sociais. No caso europeu, por exemplo, o acelerado crescimento da riqueza só deu ensejo a superação das mazelas sociais do Velho Continente quando a elite do poder, sentindo-se dramaticamente pressionada, elevou a exação e o Estado foi capaz de, por meio de serviços e políticas públicas, redistribuir os recursos em direção aos trabalhadores (Hobsbawn, 1995). A CEPAL Clássica era consciente do problema, mas, nos anos 1950, acreditou que o imperativo era superar o subdesenvolvimento através da transformação da estrutura produtiva, fazendo crescer a produtividade e a produção. Como visto na seção 3.2, porém, já nos anos 1960, a crítica

²⁷ Fernando Henrique Cardoso escreveu uma vez que o grande mérito da CEPAL foi ter alcançado a originalidade na cópia (Cardoso, 1993). Segundo ele, “(...) *as formulações cepalinas têm óbvias raízes no pensamento econômico clássico e no neomarxismo e estão permeadas por uma linguagem keynesiana*” (Cardoso: 1993, 70). Nesse sentido, se a CEPAL não avançou para além dos clássicos, dois pontos merecem destaque e apontam sua originalidade: primeiro, na ousadia de transformar as teses da Comissão em políticas econômicas pró-industrialização e, segundo, os pontos de contato com as críticas de Cambridge à função de produção neoclássica.

²⁸ Ver nota 27.

já não cabia. Raul Prebisch liderou, na Comissão, o reconhecimento de que não bastava industrializar, destacando a necessidade de distribuir a riqueza, marcadamente a posse da terra, a fim de evitar a concentração dos frutos do progresso e o embotamento do industrialização.

Outra crítica, no entanto, continua fundamental. A CEPAL Clássica, marcadamente nos anos 1960, estava ciente, ao propor a reconstrução da nação por meio da industrialização e da constituição de uma solidariedade nacional, das resistências que a consecução do projeto sofreria por parte dos grupos dominantes a época. Afinal, por mais disseminada que seja a penetração ideológica do sentimento nacional, a vida econômica e o poder não eram incipientes e os grupos sociais mais fortes já extraíam da realidade social todo o capital, poder e privilégio que poderiam obter naquele momento histórico. Diante disso, a Comissão propôs transformar a realidade, preconizando o crescimento e a modernização econômica, sustentada na ideia de progresso nacional, coletivo. Mas esse esforço conduziu a um problema grave e descrito pela primeira vez pelo Prof. Francisco de Oliveira. Foi Oliveira, já em 1972, quem afirmou que o discurso cepalino teria impedido a formação de uma teoria sobre o capitalismo em um país pobre. Segundo ele, ao falar em desenvolvimento do país e da questão nacional, a CEPAL ‘ideologizou’ o debate ao excluir da disputa perguntas fundamentais como “*a quem serve o desenvolvimento econômico capitalista no Brasil?*”. Nas palavras do professor,

“com seus estereótipos de desenvolvimento ‘auto-sustentado’, ‘internalização do centro de decisões’, ‘integração nacional’, ‘planejamento’, ‘interesse nacional’, a teoria do subdesenvolvimento sentou as bases do ‘desenvolvimentismo’, que desviou a atenção teórica e a ação política do problema da luta de classes, justamente no período em que, com a transformação da economia de base agrária para industrial-urbana, as condições objetivas daquela se agravavam. A teoria do subdesenvolvimento foi, assim, a ideologia do chamado período populista; se ela hoje não cumpre esse papel é porque a hegemonia de uma classe se afirmou de tal modo que a face já não precisa de máscara.” (Oliveira, 1972: 9)

A discussão evidência, então, que as teses da CEPAL Clássica, fruto de um momento impar na história do capitalismo e da América Latina, possuíam caráter reformista, próximo do que Cândido (1990) chamou, para o Brasil, de radical. Para Cândido (1990: 4. Grifo nosso):

*“Gerado na classe média e em setores esclarecidos das classes dominantes, ele [o radical] não é um pensamento revolucionário, e, embora seja fermento transformador, não se identifica senão em parte com os interesses específicos das classes trabalhadoras, que são o segmento potencialmente revolucionário da sociedade. De fato, o radical se opõe aos interesses de sua classe apenas até certo ponto, mas não representa os interesses finais do trabalhador. É fácil ver isso observando que ele **pensa os problemas na escala da nação, como um todo, preconizando soluções para a nação, como um todo. Deste modo, passa por cima do antagonismo entre as classes; ou por outra, não localiza devidamente os interesses próprios das classes subalternas, e assim não vê a realidade à luz da tensão entre essas classes e as dominantes. O resultado é que tende com frequência à harmonização e à conciliação, não às soluções revolucionárias.**”*

É possível defender a CEPAL Clássica, afirmando que, ao usar o substantivo país para referenciar seu discurso transformador, a Comissão utilizava um conceito com a amplitude máxima sobre quem compunha a nação, isto é, todos que habitam o território nacional. O problema, contudo, não está em abranger todos, mas atenuar, até perder sentido, os conflitos sociais, marcadamente os de classe em sua teoria do subdesenvolvimento. É por isso que, para alguns estudiosos, a CEPAL Clássica criou uma concepção particular do keynesianismo, a partir da posição latino-americana na história e na divisão internacional do trabalho (Cardoso, 1993)²⁹.

Outras críticas foram feitas ao complexo edifício intelectual cepalino dos anos 1950 e 1960³⁰. Os questionamentos vieram tanto de autores ligados à crítica do capitalismo como daqueles que defendiam o sistema. Mais importante, todavia, é observar que a maioria dos questionamentos ou negavam aspectos parciais ou os resultados. A maioria passou incólume pelo formalismo do pensamento (Assael, 1984). Poucos, no entanto, observaram o sentido profundo dos escritos da Comissão: reconstruir as nações do subcontinente através do desenvolvimento e da soberania. E geralmente, eles não eram economistas.

6. Comentários finais

A importância da CEPAL Clássica para o pensamento econômico latino-americano, até a década de 1970, é inegável. Marcadamente no Brasil, os técnicos da Comissão compuseram grupos de trabalho do Governo, assessoraram órgãos federais e influenciaram decisões já desde os anos 1950. Ao mesmo tempo, a visão cepalina perpassou o debate por décadas, antagonizando várias correntes de pensamento em disputa no país. Ainda hoje, repercute, a partir de vozes como Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares, em razão da leitura obrigatória de alguns de seus trabalhos na formação de novos economistas.

É irrecorrível, portanto, conhecer o pensamento da CEPAL e, mais ainda, ter claro que a Comissão é fruto de um momento mundial que deu causa ao surgimento da teoria moderna do desenvolvimento e a proposição de políticas econômicas visando à transformação das economias pobres. Além disso, o pensamento cepalino foi alimentado pela história específica do subcontinente e seu extenso passado colonial.

Nesses países, o Estado nacional que se criou, após a independência, longe de significar mudanças internas, implicou no conservadorismo, na continuidade dos grupos dominantes tradicionais interessados no controle sobre a mão de obra rural. Logo, a nação na América Latina nasceu sob a forma do interesse oligárquico, apesar do discurso liberal utilizado à época. Desde

²⁹ Fonseca (1998) escreveu uma crítica precisa a esse ponto de vista.

³⁰ Para uma discussão sobre as várias críticas feitas ao pensamento cepalino, ver Assael (1984), Rodriguez (1981), Mello (1991) e Oliveira (1972).

lá, a prevalência das “ideias fora do lugar” e o desejo de superar as relações sociais de produção espoliativas colocaram em pauta a recorrente luta pela reconstrução da nação.

Assim, quando em meados do século XX emergiram as preocupações modernas com o desenvolvimento e a CEPAL propôs o caminho da industrialização para superar a fragilidade da estrutura produtiva e vencer o pensamento conservador, a intenção era romper com o passado e criar o novo, defendendo as teses a partir de um discurso cuja sustentação pré-analítica se situava na reconstrução da nação.

Esse discurso, se, por um lado, pode ser entendido como um avanço, ao mesmo tempo, mostrou fragilidade. Avanço porque a CEPAL Clássica foi além da teoria econômica e criou uma narrativa e uma ideologia transformadora da sociedade latino-americana, tendo, por pano de fundo, a modernização da nação. O resultado foi que, pela primeira vez, uma teoria econômica latino-americana foi capaz de empolgar e mover parcela significativa dos nacionais em defesa do horizonte de progresso e de soberania. Por outro lado, sujeitou a teoria a críticas quando tratou a nação (país) como uma e o Estado de maneira *ad hoc*, dissimulando os conflitos sociais.

De qualquer forma, a CEPAL Clássica, como a maioria dos pioneiros da teoria do desenvolvimento enxergou a necessidade da industrialização para superar a pobreza dos países subdesenvolvidos. A hierarquia geoeconômica sempre mostrou, entretanto, ao longo da história, muita resistência a qualquer mudança. Assim, a posição subordinada das nações periféricas, principalmente na divisão internacional do trabalho, para ser alterada demandava a atuação de uma organização forte o suficiente para redirecionar o uso do excedente na economia. No caso, em favor da transformação da estrutura produtiva ou industrialização. Os conflitos oriundos de mudanças dessa monta são grandes e, portanto, determinado grau de legitimidade precisava ser alcançado. Diante disso, só Estado poderia encarnar esse projeto e concebê-lo como “vontade geral da nação”.

Se a Comissão, ao desbotar a luta de classes dificultou o entendimento dos reais conflitos vividos internamente nos países latino-americanos, suas teses devem ser analisadas à luz do momento histórico, inclusive da evolução do pensamento econômico. Seus pesquisadores e simpatizantes que, em um primeiro momento desprezaram o embotamento do crescimento e do desenvolvimento em razão da concentração dos frutos do progresso nas mãos de poucos, logo perceberam esta insuficiência e passaram a defender a necessidade de distribuição da riqueza, marcadamente da terra, e a redução das desigualdades sociais. Assim, um dos maiores méritos da CEPAL surge da sua capacidade de aprender com os fatos da América Latina, evitando sempre defender a teoria em detrimento da realidade.

7. Bibliografia

- AGARWALA e SINGH (1963). *La Economía del Subdesarrollo*. 1.ed. Madrid: Editorial Tecnos;
- AMORIM, Ricardo L. C. (2012). Teoria da dependência? A problemática hoje (Doutorado). Instituto de Economia - Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas. Recuperado de <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286033>;
- ANDERSON, Benedict (2008). *Comunidades Imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*. 1.ed. São Paulo: Companhia das Letras;
- ARNDT, H. W. (1989). *Economic development: the history of an idea*. Chicago: Univ. of Chicago Press;
- ASSAEL, Hector (1984). *El Pensamiento de la CEPAL: un intento de evaluar algunas criticas a sus ideas principales. El Trimestre Económico*. México D.F., n. 203, v. LI (3), p. 545-58 julio-septiembre;
- BIANCHI e SALVIANO (1996). *Prebisch, a CEPAL e seu Discurso: um Exercício de Análise Retórica*. In: REGO, J.M. (org). *Retórica na Economia*. São Paulo: Editora 34;
- BIELSCHOWSKY, Ricardo (1998). *Evolución de las Ideas de la CEPAL*. 1.ed. Santiago: CEPAL. (Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12121/ONE021045_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y ; Capturado em: 17/05/2018);
- CANDIDO, Antonio (1990). Radicalismos. *Estudos Avançados*, v. 4, n. 8, pp. 4-18;
- CARDOSO, F. H., & FALETTO, E. (2004). *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica (8a. ed. rev)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira;
- CARDOSO, Fernando H (1993). *A Originalidade da Cópia: a CEPAL e a ideia de desenvolvimento*. In: CARDOSO, Fernando H. *As Idéias e seu Lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento*. 2.ed. Petrópolis: Vozes;
- CEPAL (1970). *As Mudanças Estruturais do Emprego no Desenvolvimento Econômico da América Latina*. In: SÁ JUNIOR, Francisco (org.). *Subemprego, Problema Estrutural*. 1.ed. Rio de Janeiro: Vozes;
- CEPAL (1951). *Interpretação do Processo de Desenvolvimento Econômico. Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, n., v., p. 07-127, março. (Originalmente conhecido como ‘Estudio de 49’);
- FLECHSIG, Steffen (1991). Em Memória de Raul Prebisch (1901-1986). *Revista de Economia Política*. São Paulo, n.1, v. 11, p. 92-107, jan-mar;
- FONSECA, Pedro (1998). As Origens do Pensamento Cepalino e a Influência de Keynes. *Revista Sociedade Brasileira de Economia Política de Economia Política*. Rio de Janeiro, n.2, p. 72-95, junho;
- FURTADO, Celso (1985). *A Fantasia Organizada*. São Paulo: Paz e Terra;
- FURTADO, Celso (2000). *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional; Publifolha;
- FURTADO, Celso (1974). *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Paz e Terra;
- GUIBERNAU, Montserrat (1997). *Nacionalismos: o estado nacional e o nacionalismo no século XX*. Rio de Janeiro: Zahar;
- HOBSBAWN, Eric (1995). *Era dos Extremos*. 1.ed. São Paulo: Companhia das Letras;
- HOBSBAWN, Eric (1990). *Nações e Nacionalismo desde 1870: programa, realidade e mito*. 1.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra;
- IANNI, Octavio (1988). A questão nacional na América Latina . *Estudos Avançados*, v. 2, n. 1, pp. 5-40;
- KALECKI, Michal (1987). *Economias em Desenvolvimento*. 1.ed. São Paulo: Vértice, 1987;

- KALVAN, Fabio (2000). *O Lugar da Nação: um estudo da abordagem da nação no dual-estruturalismo de Celso Furtado e nos estudos sobre a dependência de Fernando Henrique Cardoso*. São Paulo: FFLCH.USP. (Dissertação, Mestrado em Sociologia);
- KEYNES, John M (1992). *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica;
- MAGARIÑOS, Mateo (1991). *Diálogos con Raúl Prebisch*. 1.ed. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica;
- MALLORQUÍN, Carlos (1998). *Ideas e Historia en torno al Pensamiento Económico Latinoamericano*. 1.ed. Mexico, D.F.: Plaza y Valdés Editores;
- MATTOSO, Jorge (1995). *A Desordem do Trabalho*. 1.ed. São Paulo: Editora Página Aberta;
- MELLO, João M. C. (1991). *O Capitalismo Tardio*. 8.ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1991;
- MELLO, João M. C. (1997). *A Contra-Revolução Liberal-Conservadora e a Crítica Latino-Americana*. In: TAVARES e FIORI (orgs). *Poder e Dinheiro*. Petrópolis: Editora Vozes;
- MERHAV, Meir (1987). *Dependência Tecnológica: Monopólio e Crescimento*. 1.ed. São Paulo: Vértice;
- OLIVEIRA, Francisco (1972). *A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista*. Estudos Cebrap. São Paulo, n. 2, outubro;
- PINTO, Aníbal (1965). Concentración del Progreso Técnico y de sus Frutos en el Desarrollo Latinoamericano. *El Trimestre Económico*. México D.F., n. 125, enero-marzo;
- PINTO, Aníbal (1973). *Distribuição de Renda na América Latina e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores;
- PINTO, Aníbal (1970). Naturaleza y Implicaciones de la ‘Heterogeneidad Estructural’ de América Latina. *El Trimestre Económico*. México D.F., n. 145, v. 37, enero-marzo;
- PREBISCH, Raul (1959). Commercial Policy in the Underdeveloped Countries. *American Economic Review*. , n.2, v. XLIX, p. 251-273, may;
- PREBISCH, Raul (1968). *Dinâmica do Desenvolvimento Latino-americano*. 1.ed. Rio de Janeiro: Vozes;
- PREBISCH, Raul (1951). O Desenvolvimento Econômico da América Latina e seus Principais Problemas. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, n.3, v.3, p. 47-100, set. (Originalmente conhecido como ‘Manifesto dos Periféricos’);
- PREBISCH, Raul (1981). Prefácio. In: RODRIGUEZ, Octavio (1981). *Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL*. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária;
- PREBISCH, Raul (1970). *Transformacion y Desarrollo*. 1.ed. México D.F.: Fondo de Cultura Económica;
- RODRÍGUEZ, Octavio (2009). *O Estruturalismo Latino-Americano*. 1.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira;
- RODRIGUEZ, Octavio (1981). *Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL*. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária;
- SCHUMPETER, Joseph (1997). *History of economic analysis* (Reprint). London: Routledge;
- SOUZA, Paulo R. C. (1999) *Salário e Emprego em Economias Atrasadas*. Campinas: UNICAMP.IE;
- TAVARES, Maria Conceição (1986). *Problemas de Industrialización Avanzada en Capitalismos Tardios y Periféricos*. 1.ed. Campinas: IEI.UFRJ, 64p. (Texto para Discussão n. 94);
- TORRES, Mauricio BRANDFORD, Sue (2017). *Amazônia sem lei: grileiros comandam avanço da fronteira agropecuária sobre a floresta*. **The Intercept Brasil**. Disponível em: <https://theintercept.com/2017/04/24/grileiros-comandam-avanco-da-fronteira-agropecuaria-sobre-a-floresta/> . Capturado em: 21/08/2018.
- WEE, Herman Van der (1987). *Prosperity and Upheaval: 1945-1989*. Londres: Pelikan Books;
- ZAMAGNI, Vera (2001). *Historia Económica de la Europa Contemporánea*. 1.ed. Barcelona: Editorial Crítica;