

RELEMBRANDO A FORMAÇÃO DA CEPAL

WILSON DO NASCIMENTO BARBOSA¹

RESUMO: Após a segunda guerra mundial, no âmbito da reorganização propiciada pela criação das Nações Unidas, criaram-se as comissões internacionais regionais para o planejamento e o desenvolvimento econômicos. Na América Latina, a referida comissão, divulgada pela sigla CEPAL, funcionou por duas décadas como formadora de quadros e criadora de alternativas para o desenvolvimento regional. Suas estrelas máximas foram certamente Raul Prebisch e Celso Furtado. Apesar de seu enorme impacto na reformulação dos procedimentos e na teoria do desenvolvimento para a região, uma interpretação balanceada deve reconhecer as dificuldades não sanadas e o triunfo final do pensamento conservador.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento regional – industrialização substitutiva – planejamento por sensibilidade – modelos lineares- planejamento prospectivo.

1. Introdução

A criação das comissões econômicas das Nações Unidas, no processo de reorganização das relações internacionais que se seguiu à derrota do chamado Eixo (aliança entre Alemanha, Itália e Japão) aproveitou a experiência preexistente oriunda da Sociedade das Nações.

Em setembro de 1930, sob o impacto da então crise mundial, a Assembléia da Sociedade das Nações deliberou a criação de uma comissão capaz de elaborar estudos das fases periódicas da depressão econômica. Os anos (19)30 foram uma época em que os estudiosos de economia se concentraram em explicar a recorrência da depressão econômica ou, como era dito pelos que a abordavam de modo sistemático, do ciclo econômico.

¹ Departamento de história da FFLCH-USP.

O professor Gottfried Haberler foi encarregado dos trabalhos iniciais, com A. Loveday, do Serviço de Estudos Econômicos da Sociedade das Nações, fornecendo-lhe os meios necessários. Haberler organizou seu trabalho em duas etapas: 1) O exame das teorias existentes, “para destacar as coincidências, pôr de manifesto as discrepâncias e determinar, na medida do possível, as causas das divergências”. Após esta etapa, 2) a verificação estatística das diversas teorias confrontaria as mesmas com os fatos, fornecendo novas interpretações dos fatos ocorridos.

Haberler apreciou os importantes estudos que antecederam e sucederam a crise de 1929-1932 no curso de sua comissão, estudando as contribuições de D. H. Robertson, Germán Bernácer (Barcelona), J. M. Keynes, W. C. Mitchell, A. C. Pigou, J. W. Angell e muitos outros, produzindo materiais como seu texto clássico *Prosperidad y depresión*, publicado pelo FCE do México, em 1942.

Apesar de os trabalhos de Haberler e seu grupo haverem sido interrompidos pela Segunda Guerra Mundial, o avanço teórico e prático que os mesmos significaram somou-se com a experiência da chamada “economia dinâmica”, ou seja, o aprendizado decorrente da planificação da economia de guerra dos Estados Unidos. Trabalharam nesse esforço inúmeros economistas de formação socialista, como Paul Sweezy, e egressos do Primeiro Plano Quinquenal soviético, como Paul Baran e W. Leontieff.

O resultado foi a elaboração da variante keynesiana de modelos econômicos para o crescimento, baseados na contabilidade nacional e susceptíveis de tratamento estatístico, que ainda tinham a seu dispor a programação linear. Dessa maneira, quando, sob o manto de Bretton Woods, se ideou a reorganização econômica internacional, a nascente Organização das Nações Unidas (ONU) tinha tanto as indicações de Haberler para sua política de crescimento regional quanto muitos instrumentos técnicos para implementar tal política.

A percepção de que a economia não funcionava de acordo com preceitos lógicos deduzíveis, mas sob certas deformações que podem ser atribuídas à sua própria condição como estrutura, foi trazida uma vez mais à baila com as observações de J. M. Keynes. Particularmente, os comportamentos da poupança, da taxa de juros e suas relações com o investimento foram revistos após a crise de 1929-1932, refor-

çando-se a importância do conhecimento empírico e a necessidade de constantes simulações das relações dos agregados macroeconômicos. Por isso, a formação das comissões econômicas das Nações Unidas deve ser entendida como um passo à frente em comparação com a gestão internacional anterior à crise referida. Foram criadas, pelo sistema de Bretton Woods, as comissões para a Europa (Cepe-EEC), para a África (Cepa-ECA), para a América Latina (Cepal-Ecla) e para a Ásia e Extremo Oriente (Cepaeo-Ecafe). A teoria keynesiana, ao descobrir vários equilíbrios parciais e possíveis, eliminou pelo menos por um tempo a idéia fixa de que as condições de equilíbrio precisavam ser preservadas para o crescimento econômico. Esta concepção era fruto de uma extrapolação excessiva das condições dos países mais industrializados para todas as economias e não podia sequer ser aplicada a tais países, senão se abstraindo o comércio internacional. A estagnação ou a depressão, podendo ser vistas como uma ausência de procura afetiva, faziam ressaltar o caráter necessário das flutuações econômicas e reforçavam o papel da gestão econômica e do planejamento.

A percepção dos princípios da aceleração, em que o efeito multiplicador de uma despesa pode remontar a várias vezes o seu montante, permitia explicar o que ocorria, particularmente, com as economias periféricas que, sob o mecanismo do câmbio fixo, nas condições da crise de 1929-1932, aumentaram suas despesas públicas para compensar as perdas e o desempregos resultantes do colapso do comércio exterior. Era evidente que os aumentos do rendimento aceleravam a realização de novos investimentos, estimulando forças acumulativas antidepressivas.

É claro que se podia fazer às comissões econômicas a acusação de estarem a serviço da guerra fria. Nesse sentido, elas expressavam todos os interesses ditos ocidentais, não só os das metrópoles. A “política de planejamento econômico” chegava assim em momento crucial do pós-guerra. Primeiramente, o problema das flutuações econômicas havia deixado de ser banalizado e constituía-se um elemento central do estudo do crescimento e da estabilidade internacional. Em segundo, a necessidade da descolonização política impusera uma procura geral da parte dos governos nascentes pelos meios técnicos capazes de permitir copiar a revolução industrial que havia gerado os

países mais industrializados. Em terceiro lugar, a crise econômica de 1929-1932, de vastas proporções, criou, na prática, um efeito de industrialização na periferia das economias industriais, ao reduzir drasticamente o valor das importações primárias dali oriundas.

2. Flutuações econômicas e planejamento

O Departamento de Assuntos Sociais e Econômicos das Nações Unidas adotou uma série de medidas para criar, em nível internacional, comissões econômicas regionais capacitadas a assessorar os governos de cada região para implementar uma) políticas estabilizadoras dos componentes externos-internos e b) políticas compatíveis de crescimento econômico. Tornaram-se, particularmente, conhecidas as experiências da Comissão Econômica para a Ásia e Extremo Oriente (Ecafe-Cepae) e a Comissão Econômica para a América Latina (Ecla-Cepal).

Com relação à experiência latino-americana, até a crise de 1929-1932, o continente apresentava certas áreas de industrialização, sem que as políticas cambiais favoráveis ao financiamento das exportações permitissem opções por maior extensão do sistema fabril. A Argentina, o México, o Brasil e o Uruguai eram os países da região com maior produção industrial. No entanto, o grosso de seus bens industriais de novo tipo eram importados, dependendo para tal de bons preços de suas exportações.

A experiência de sucesso dessas economias locais era, portanto, resultante de uma aliança entre o latifúndio, que produzia para exportação, e uma burguesia comercial, intermediária financeira das importações e exportações. Esta estrutura sofreu um abalo tremendo com o colapso dos preços de suas exportações na crise econômica de 1929-1932, com a queda do poder de compra da região a menos de 20% do que era antes. Nessa circunstância, colocava-se para os países locais a necessidade de financiar um certo grau de industrialização para se suprir de parte dos produtos que não podiam comprar. Esta industrialização ficaria conhecida como “substitutiva das importações”.

Assim, os estados da região tiveram – onde foi possível – que se afastar um pouco do seu papel tradicional de mero ajustador de uma

economia semicolonial, para promover um certo grau de industrialização substitutiva. A adoção de um sistema de câmbio fixo, para controlar a escassez de divisas, modelou toda a experiência desse tipo de industrialização, que se estendeu desde a crise até o fim do pós-guerra (1932-1962).

Dessa forma, criava-se internamente em cada país que viveu este tipo de solução uma habilidade de planejamento econômico, configurada em um grupo de técnicos que se vira obrigado a idear saídas e praticá-las em políticas públicas expansionistas e anti-recessivas. Este saber-fazer gerado em cada país seria logo combinado com os técnicos dos países industrializados, agrupados em torno das comissões ideadas por G. Haberler. Esses especialistas em técnicas de programação e planejamento iriam constituir os grupos de trabalho, no caso latino-americano, da comissão econômica regional das Nações Unidas, procurando fazer avançar no nível local o interesse por tais técnicas. A preocupação central da Cepal, em seus primeiros dez anos de existência, foi elaborar uma técnica conjunta multidisciplinar de abordagem do caráter específico do subdesenvolvimento latino-americano, utilizando essa pluralidade para enriquecer seus modelos keynesianos, que permitiam várias possíveis interpretações para desencadear o movimento expansivo.

Nos anos 1950 avançou muito o processo local de planejamento democrático. Os governos dos países com mais indústrias da região tinham um interesse concreto em fazer avançar a experiência. Celso Furtado conta em suas memórias² que o presidente Vargas lhe deu pessoalmente indicações sobre seu trabalho futuro na Cepal. Em 1949, aproveitando as estatísticas com sessenta anos do comércio internacional de matérias primas publicadas pelas Nações Unidas, o economista argentino Raul Prebisch elaborou a teoria da deterioração dos termos –de troca e publicou a proposta de um mercado comum latino-americano, que serviria mais tarde para a elaboração do roteiro da integração da comunidade européia ocidental. Poder-se-ia observar que a capacidade de planejamento dos países latino-americanos

² Para melhor entender-se a circunstância, ver Celso Furtado, *A Fantasia Organizada*, 2ª ed., Paz e Terra, cap. VIII – Golias e David, pp 111-124, RJ, 1985.

creceu rapidamente no pós-guerra. No Brasil, foi ideada a Operação Nordeste, no governo JK e, logo, criou-se a Sudene. Na verdade, a capacidade local para abordar a implantação de uma revolução industrial na região cresceu mais rapidamente do que a decisão de seus governos e de suas elites para fazê-lo. A industrialização substitutiva havia criado uma nova elite industrial. Essa nova elite revelava-se temerosa de seus trabalhadores, da pressão externa e das reformas necessárias para levar o processo de industrialização em frente. Por outro lado, a elite tradicional, representante do latifúndio e da burguesia comercial, exigia-lhe a devolução do poder político, porque os impactos da crise de 1929-1932 e da Segunda Guerra Mundial já haviam passado. Finalmente, o governo norte-americano, verdadeiro suporte da ONU, por necessidades de guerra fria mudou seu enfoque para a América Latina, rompendo ali o equilíbrio de forças que permitia o avanço do processo de planejamento.

Nesse período (1948-1972), foram feitos progressos:

- (a) na adoção de técnicas e procedimentos para elaboração de projeções econômicas de médio e longo prazos, permitindo criar uma base de comparabilidade entre os distintos países da região e de cada um deles com outros países do contexto internacional;
- (b) na escolha e difusão de técnicas de contabilidade nacional, capazes de contribuir para a racionalização da medida econômica em cada país e facilitar sua comparação em escala da região;
- (c) na elaboração de estimativas, de amostras e na escolha de procedimentos estatísticos que possibilitassem o conhecimento histórico das distintas economias da região, a avaliação de problemas específicos e a formação da base de dados necessária ao planejamento, programas e projetos;
- (d) na criação de procedimentos práticos para aplicação de diferentes modelos qualitativos e quantitativos a cada país membro, com privilegiamento da construção de variáveis relevantes para o conjunto do planejamento a longo prazo.

O conjunto dessas técnicas permitia aos elementos da Cepal se relacionarem rapidamente com todos os procedimentos locais de programação ou planejamento vigentes em cada país, criando-se uma

cultura básica comum capaz de inter-relacionar os problemas da região. No entanto, as dificuldades maiores seriam advindas não da esfera técnica do planejamento, mas da erosão da vontade política, com um recuo dos diferentes governos nos anos 1960 – a maioria surgidas de golpes – de estado – da esfera pública nacional e da cooperação mercadológica regional.

A Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc) foi a primeira vítima dessa nova conjuntura dos países da região, em que prevaleceu o predomínio de forças hostis à cooperação regional (1966). Na verdade, a própria Cepal iniciou aí uma reorientação de suas atividades, com 1) progressiva diminuição de sua atividade de planejamento local e 2) ampliação de seu papel informador e divulgador.

O esforço de planejamento da Cepal no período histórico do pós-guerra e os anos imediatos deve ser compreendido como: a) visando formar uma capacidade local nacional básica de avaliação de recursos e planejamento; e b) esforçar-se para viabilizar tais experiências locais em um sistema articulado e complementar de planejamento para toda a região. Nesse sentido, o trabalho da Cepal, suas reuniões, as visitas de seus grupos de técnicos, suas publicações, etc, contribuiu para dar visibilidade interna e externa aos problemas latino-americanos como problemas comuns, criando um mínimo de mentalidade aproximativa e de vontade cooperativa.

De certa forma, esta contribuição da Cepal na criação de uma mentalidade técnica socioeconômica comum na América Latina foi o ponto de sua atuação que mereceu a mais forte crítica. Isso concorda com a hostilidade, tanto da parte das elites norte-americanas quanto latino-americanas a todos os organismos regionais de trocas técnicas, culturais, de ensino, etc., como o Clacso, a Flacso, Flaeco, etc. Estes organismos eram entendidos como expressão de forças alienígenas. Na verdade, o papel dessas entidades era positivo. Eles permitiam quebrar o isolamento secular entre as culturas locais formais no plano regional e portanto potencializavam um entendimento maior do continente latino-americano.

Até hoje a Cepal é descrita em países da região, como: 1) um instrumento do imperialismo para manipular a região ou o país; 2) um instrumento da burguesia local para manipular sua própria população; 3) um instrumento do populismo para enganar as multi-

dões, etc. O mais provável é que ela tenha sido outra coisa, que não seja abarcada por essas definições.

A contribuição para criar e intercambiar uma cultura de planejamento deu enorme recurso seja à capacidade local de elaborar políticas próprias, seja à de enxergar-se a si próprio como uma centralidade. No entanto, essa contribuição não pôde ser enxergada com clareza à época subsequente, devido ao mergulho político da América Latina em profundo contexto repressivo e de desnacionalização.

Muitas das forças sociais e políticas que haviam contribuído nos anos 1940 e 1950 para desenvolver o planejamento regional em escala mundial, dado o balanço de forças do pós-guerra, com o embarque no conflito do Vietnã e o bloqueio de Cuba, optaram por abandonar as políticas de policentrismo socioeconômico, voltando-se para reafirmar pura e simplesmente a hegemonia do Ocidente. Dessa forma, já não se buscava construir aliados, mas recrutar subordinados. Nessa nova óptica, adotada em plena nova depressão (1973-1998), as soluções parciais foram varridas. As guerras de Israel, do Irã, do Iraque, do Afeganistão; os conflitos genocidas na África expressaram as novas prioridades. Bretton Woods havia morrido ao nascer a nova depressão, e as políticas que haviam gerado a Cepal viram-se então fora de contexto.

No entanto, as flutuações econômicas continuaram antes e durante a nova depressão. Os instrumentos de planejamento continuavam a ter sua atualidade. Sob a liderança de forças não-desenvolvimentistas, os países da região substituíram as políticas de crescimento pelas políticas de ajuste, renunciando à possibilidade de que fossem economias peculiares, distintas daquelas que haviam feito a revolução industrial clássica. Para isso, abandonaram os instrumentos de planejamento baseados nas políticas de crescimento do keynesianismo e adotaram os novos indicadores da economia financeira metropolitana, com sua proposta de ajuste para a globalização.

3. Políticas de planejamento

Um dos elementos históricos importantes que permitiu o rápido desenvolvimento de uma cultura de planejamento em certos países da América Latina foi o impacto destrutivo da crise de 1929-1932. O

colapso do comércio exterior naquela época teve a força de um choque cultural, particularmente em famílias da velha elite econômica, cuja solidez patrimonial, baseada na terra ou no comércio, parecia para sempre estabelecida. É interessante observar que um bom número dos então futuros planejadores econômicos nascera dentro destas poderosas famílias. O empobrecimento súbito, o temor do futuro, o pânico da crise, tão bem caracterizados na literatura latino-americana, levou essa geração de jovens a observar melhor a mudança econômica, em detrimento da permanência econômica.

Assim, a necessidade dos governos locais de apoiarem as atividades industriais para escapar aos efeitos da crise servia de escola formadora de novas práticas para esses jovens que agora percebiam a importância da mudança econômica. Não é, pois, de admirar que a criação da Cepal (1948) fosse vista, por parte das elites latino-americanas, como um passo favorável para a criação de políticas de crescimento na região. O programa então surgido nos debates da Cepal pode ser facilmente resumido:

- (1) importância do controle cambial para o domínio da política econômica;
- (2) necessidade de continuar as políticas de industrialização substitutiva e de adotá-las nos países ainda menos industriais;
- (3) prioridade para a diversificação das estruturas produtivas, com a elaboração de políticas para reduzir as disparidades das regiões de cada país;
- (4) políticas de regulação salarial, para obter impacto distributivo de rendas e formador de capitais locais;
- (5) reestruturação da administração pública, com melhorias dos aparatos fiscal e de planejamento econômico;
- (6) elaboração de programas de desenvolvimento agrário e de reformas agrárias;
- (7) formação de estrutura institucional para cooperação comercial e econômica entre países da região, com regulação do comércio exterior.

A questão-chave para o sucesso de tais proposições tinha duas faces: a) o apoio de uma parte considerável da elite e da opinião pública locais; e b) um bloco político capaz de se manter no poder local

por um período longo, com formas democráticas, para implementar tais políticas de industrialização. Dessa forma, embora uma boa parte dos técnicos do processo de planejamento houvesse preferido manter-se alheia aos jogos políticos, suas propostas pró-industrialização a situava de modo incontestável como partidários de uma corrente, no âmago da luta latino-americana. Assim, nas condições sociais das economias latino-americanas, as formas keynesianas de combate à depressão, ao desemprego, e da promoção da indústria adquiriam o escopo de políticas social-democratas ou de suspeita socializante. A leitura que as forças conservadoras faziam da vida socioeconômica não tolerava quaisquer tipos de reforma ou redistribuição de renda. No conceito conservador, não existe macroeconomia. As regras que governam uma economia familiar são as mesmas que governam a economia de uma empresa. Por extensão, as mesmas se aplicam à economia de uma nação.

Para a concepção keynesiana existente por detrás da Cepal, esse era um conceito completamente pobre de economia. A concepção keynesiana já adotava a abordagem macroeconômica, onde a interdependência dos fluxos ou circuitos leva a sucessivos exames do tipo iterativo dos impactos de cada procedimento no nível de uma variável. Os modelos de planejamento, caracterizados a partir da contabilidade nacional, permitem um elevado nível de abstração, em que se dá centralidade à variável dependente escolhida no caso em ponta. Recorrer às relações do conjunto considerado das variáveis desde a iteração a alcançar, oferece uma qualidade ao raciocínio keynesiano de que estão desprovidas as concepções de economia do velho mundo agrário, ou do comercialismo que supõe liberdade total e plena concorrência. A escolha da variável dependente, a partir da qual desdobrar a centralidade que convém explicar através da família de modelos que se irá então empregar, cabe ao núcleo formador da esfera de decisão. Caso esta decisão tenha sido transferida pelo centro político aos elaboradores do plano, caberá a estes a escolha, sendo, contudo, o arranjo dos modelos rapidamente convertível para outras finalidades. Ao modelo inicial que maximizava a taxa de crescimento, substituiu a Divisão de Desenvolvimento Econômico por outro arranjo, cuja centralidade se concedia ao impacto multiplicador do capital aplicado (1952). Cumpre

recordar que tais simulações tinham caráter puramente indicativo para os diferentes países.³

No entanto, semelhante avanço técnico na compreensão econômica não podia ser entendido pelos opositores da industrialização, que atribuíam à Cepal uma postura de vícios ideológicos criptocomunistas. Sua visão idílica das relações de mercado supunha que a industrialização bloqueava o retorno pleno às vantagens comparativas, vigente antes de 1929. Na verdade, as mudanças ocorridas no mundo em função da Segunda Guerra Mundial jamais permitiriam tal recuo da divisão internacional do trabalho.

Obviamente, não fazia sentido supor que a Cepal tivesse outro interesse que aquele por ela especificado, qual fosse, maximizar a taxa de crescimento, a partir das condições dadas pelo governo de cada país. Ainda assim semelhante maximização far-se-ia no papel, sem qualquer intervenção direta dos técnicos da Cepal nas administrações públicas locais. Tratava-se apenas de consultoria e assessoria. Os exageros próprios da direita política não podiam entender assim. Como exemplo, quando Celso Furtado foi indicado para organizar a Sudene foi tratado pela mídia quase como um interventor estrangeiro. Participar da Cepal ou expressar vistas keynesianas caracterizava para a direita falta grave e até um desafio ao governo dos Estados Unidos.

Por isso pode-se entender que, no ambiente dos sucessivos golpes –de estado dos anos 1950 e 1960, a eficiência da Cepal para fazer implementar programas reformistas foi gradualmente reduzida a zero.

A tensão entre diferentes camadas da burguesia (comercial x industrial) espelhava-se em distintos projetos para os países da região. Nas condições relativamente democráticas do pós-guerra, era possível despertar setores da opinião pública para tais objetivos. Contudo, a sucessão de golpes militares terminou por inviabilizar os governos e debates democráticos e, com eles, a hipótese de um desenvolvimento integrado da região. Para a compreensão de direita, não eram as necessidades locais de cada país que exigiam o debate de uma necessária industrialização, com a obtenção de taxas maiores de cres-

³ Para uma visão mais detalhada, ver Celso Furtado, *A Fantasia Organizada*, Paz e Terra, 2a. edição, RJ, cap. IX, A alegria empírica de criar, pp. 125-143.

cimento do produto e da renda *per capita*. Tratava-se de imposição externa, de demanda puramente intelectual ou perturbadora. Portanto, aqueles que no plano interno davam curso a tais opiniões é porque estariam a soldo de potências estrangeiras.

Apesar dessa visão, as necessidades de elevação do rendimento nacional, de mais empregos e mudanças estruturais prosseguiram na ordem do dia. Em virtude do período dos mandatos presidenciais, antes da fase generalizada de ditaduras, compreender um período de médio prazo, os planos e programas da Cepal procuravam coordenar as ações locais existentes, estudar suas possíveis articulações para o prazo de três a sete anos. Dessa forma, as transformações das subestruturas fundamentais de cada economia não podiam ser incluídas ou previstas com clareza em planos tão curtos. Para a Cepal, um plano prospectivo de longo prazo teria sido o melhor instrumento, podendo-se compreender os períodos de planejamento mais detalhado como subperíodos do plano prospectivo geral. Naquelas condições, até os anos 1970 não se alcançou todavia as condições políticas necessárias para um efetivo planejamento regional de longo prazo.

3. Resistência da elite tradicional

A visão dos grupos dominantes dentro dos diferentes países latino-americanos encarava com suspeição um planejamento de conjunto e de longo prazo. No entanto, os aspectos técnicos das transformações que podem ser previstas para o futuro só podem caracterizar o seu papel de maximização, ou melhor resultado possível, no longo prazo. O planejamento de médio prazo parece melhor a vizinhos que querem concorrer entre si. No entanto, ele não permite a comparação de resultados simulados no longo prazo em três ou mais cenários básicos, simplesmente porque ele se centra no médio prazo. Veja-se um exemplo bem simples. O país A pode estar interessado no aumento rápido de sua produção de maçã; seu vizinho – a custos muito diferentes – pode estar interessado em objetivo similar. No entanto, para o mesmo período, as taxas de investimento do conjunto A e B poderiam ser diferentes para um máximo do conjunto, do que para a soma dos dois casos isolados, cada qual com seu máximo, em A e B, para maçã. As medidas de racionalização macroeconômica, embora devam levar

em consideração a estrutura existente e suas demandas, devem poder ser efetivadas como exercício em padrões simulados, apresentando deste modo para cada parte interessada perspectivas que em seu mundinho de pequenos ganhos não poderia sequer imaginar.

Nos anos 1950 e 1960, o Brasil e a Argentina, considerados em conjunto pelo tamanho de suas fábricas, poderiam, eliminando-se a capacidade ociosa, produzir para o conjunto da América do Sul. Raul Prebisch e diferentes equipes da Cepal⁴ sempre se interrogaram porque a integração de tais mercados não podia gradualmente ser efetivada, evitando-se enormes investimentos paralelos em toda a América do Sul para produzir o que o outro já podia produzir em excesso. O montante de recursos assim investidos em paralelo constituía-se de fato um desperdício, esterilizando meios que deveriam ser aplicados em outras atividades. Dessa forma, a esfera do poder político na América Latina, com seu caráter meramente burocrático, nunca pôde empenhar-se a fundo na compreensão das vantagens do planejamento. A adoção – por via burocrática – da idéia da obtenção da taxa de crescimento mais alta possível, sem a prospecção maximizante, constitui-se uma espécie “frankenstein” de planejamento, em que a parte é mais importante que o todo. As ditaduras militares da região adotaram o procedimento “frankenstein”, arrocharam os salários, miseraram imiseraram os pobres e promoveram uma enorme concentração adicional de renda. No entanto, há uma certa literatura de pensamento econômico local que, para fazer o elogio das ditaduras, acusa a Cepal de haver sido a autora do planejamento “frankenstein”. É evidente que faltava a esta o poder político para aplicar suas propostas ou impedir aquelas dos governos locais. O procedimento keynesiano de planejamento nada tinha que ver com as garatujices dos “salvadores da pátria” e seus programas bonapartistas.

O arremedo de planejamento difundido na região pelos golpes militares não considerava as premissas macroeconômicas do circuito keynesiano. Privilegiando um amálgama de projetos locais com interesses microeconômicos, o planejamento frankenstein os costurava

⁴ Além de Prebisch e Celso Furtado, destacaram-se no trabalho da CEPAL Louis Swenson, Noyola Vásquez, Victor Urquidi e J. A. Mayobre, entre outros.

com a linha dos empréstimos maciços externos, os quais evidentemente não poderiam ser pagos pelo seu custo futuro. Semelhante fantasmagoria logo faria apelo aos “pacotes” e “choques econômicos”, indicando a mão única dos ganhos de uma economia distorcida a situar-se fora das atividades produtivas. Esse tipo de organização econômica não apresentava qualquer resistência às flutuações periódicas.

O programa de planejamento da Cepal, dividido em diferentes grupos de especialistas, elaborava informes específicos da situação econômica e conjuntos de observações e dados estimativos que poderiam ser úteis para o planejamento local. Isso não significava responder pelas decisões elaboradas e tomadas localmente. As técnicas escolhidas para elaborar as projeções de longo prazo dos diferentes subsetores e ramos não possuíam sequer obrigatoriedade normativa no nível local. Nesse nível, quase sempre as informações da fonte cepalina eram desglosadas e reorganizadas para serem utilizadas de acordo com objetivos do processo local de planejamento. Dessa forma, a interdependência necessária de um conjunto de valores para dado grupo de variáveis podia não se ver reproduzida no simples transporte daquela grandeza para um outro modelo. O conjunto dos pressupostos de independência podia variar pouco ou muito para a definição de políticas e dos fatores exógenos.

5. O modelo empírico

Grosso modo, as variáveis básicas adotadas para as projeções de longo prazo foram, à partida:

Y_G = PNB

C = despesas de consumo privado

I = formação bruta de capital doméstico

G = despesas do governo

E = *quantum* da exportação

M = *quantum* da importação

N = população

ΔY_G = aumento no PNB

B = lacuna na conta corrente do balanço de pagamentos (definido por

$P_E E - P_M M$)

Wilson do Nascimento Barbosa

B_1 = influxo de capital líquido de curto prazo (inclui rendimento líquido desde o exterior e variações líquidas no patrimônio estrangeiro)

B_2 = influxo de capital líquido de longo prazo e doações

t = tempo

K_o = inventário inicial de capital

P_E = preço das exportações

P_M = preço das importações

F = influxos de capital líquido

M_i = importações de bens de capital

M_c = importações de bens de consumo

X_1 = *quantum* de bens de capital domesticamente produzidos

X_c = *quantum* de bens de consumo domesticamente produzidos

E_A = exportações para economias de mercado

E_B = exportações residuais ($E - E_A$)

X_A = volume de produção em economias de mercado

K_t = inventário de capital medido no começo de t

D_t = depreciação no período t

d = razão de depreciação

S = poupança doméstica líquida

W = salários

L = força de trabalho

$$\Delta K_t = K_t - K_{t-1}$$

Y_A = valor bruto adicionado pela agricultura

Y_{NA} = valor bruto adicionado pelos setores não-agrícolas

K_{NA} = inventário de capital no setor não-agrícola

K_A = inventário de capital no setor agrícola

Supunha a Cepal descrever com estas variáveis básicas as relações mais amplas possíveis de eventuais bloqueios no movimento para o crescimento. Dessa forma era possível identificar o modelo a partir da equação básica da contabilidade nacional, projetando-se a estrutura econômica nas relações de longo prazo, sendo possível ajustá-la para eliminar os chamados desequilíbrios estruturais.

A equação inicial estabelece a identidade da conta nacional. Nela, o produto nacional bruto é igual à soma total de despesas de consumo privado e público, à formação bruta de capital doméstico, e ao balanço líquido do comércio exterior nas contas correntes:

$$Y_G \equiv C_G + i + G + E - M \quad (1)$$

Para facilitar a manipulação do balanço líquido do comércio exterior na conta corrente a preços correntes, B, ele era dividido em duas partes:

- (a) influxo de capital líquido de curto prazo, incluindo rendimento líquido desde o exterior e variações líquidas nos patrimônios estrangeiros, ou seja, B_1 ;
 - (b) influxo de capital líquido de longo prazo e doações, ou seja, B_2 .
- Tem-se as identidades:

$$B \equiv P_E E - P_M M \quad (2)$$

onde

P_E e P_M expressam a unidade de valor respectiva às exportações e importações e

$$B \equiv B_1 + B_2 \quad (3)$$

no curto prazo B_1 é um instrumento de política econômica; no longo prazo, considera-se um dado. Assume-se que o produto no longo prazo seja uma função do nível do inventário de capital disponível K

$$Y_G = kK \quad (4)$$

onde

k = a produtividade média de capital

Assume-se que k expressa a política governamental para alocação setorial de recursos. Na corrida do modelo por quinze a vinte anos, sua grandeza indica a mudança futura da produção rumo à indústria pesada, à indústria leve ou à agricultura⁵.

O inventário existente de capital é aproximado pela acumulação de investimento líquido:

⁵ Essa opção também estava disponível “por sensibilidade”, como indica Celso Furtado, à página 194-5 de *A Fantasia Organizada*, op. cit.

Wilson do Nascimento Barbosa

$$K_t \equiv K_o + \sum_{i=1}^t (I_i - D_i) \quad (5)$$

A despesa de consumo total é uma função do produto nacional bruto:

$$C_G = A_1 Y_G^{b_1} \quad (6)$$

onde

b_1 = elasticidade renda do consumo

Eventuais influências de curto prazo sobre a elasticidade renda de consumo deve ser checada por um modelo setorial.

Assume-se que a procura por exportação é uma função de fatores exógenos, Z , e de políticas governamentais orientadas para a exportação, P_1 .

$$E = f(Z, P_1) \quad (7)$$

Aproximações grosseiras do inventário inicial de capital podem ser obtidas de

$$Y_{Gt} = kK_o + k(1-d) \sum_{i=1}^t i_i$$

onde

d = parcela do investimento bruto reservada para a depreciação

Assume-se que as importações são classificadas em dois grupos: importações de bens de consumo M_c e importações de bens de produção M_i :

$$M \equiv M_c + M_i \quad (8)$$

A formação bruta de capital pode ser dividida em importações de bens de capital, M_i , e bens de capital domesticamente produzidos, X_i

$$I \equiv M_i + X_i \quad (9)$$

Assume-se que os bens de consumo podem ser divididos em bens de consumo importados, M_c , e em bens de consumo domesticamente produzidos, X_c :

$$C_G \equiv M_c + X_c \quad (10)$$

A parcela dos bens de capital importados no investimento total depende da capacidade existente na indústria doméstica de bens de capital

$$M_i = A_2 I^{b_2} \quad (11)$$

Da mesma forma, a parcela de bens de consumo importados no consumo total:

$$M_c = A_z C_G^{b_3} \quad (12)$$

Keynesianamente, pode-se considerar a forma bruta de capital doméstico, ou acumulação produtiva, igual ao investimento que efetivamente se reproduz. Daí pode escrever-se que a poupança, S , é igual ao investimento, I :

$$C_G + I = C_G + S = Y_G \quad (13)$$

onde

$$C_G = C + G$$

portanto,

$$C + S + T = Y_G \quad (14)$$

onde

T = tributos

Logo, tem-se:

$$Y_d = Y_G - T \quad (15)$$

ou seja

Y_d = renda disponível

Ou a função de consumo na forma:

$$C_G = C + c(Y_G - T) \quad (16)$$

Que é o mesmo que escrever:

$$C_G = C + cY_d$$

onde

c = propensão marginal a consumir

o que permite escrever para o curto prazo, variante do modelo fiscal:

$$Y_G = C + c(Y - T) + i + G \quad (17)$$

sendo o efeito multiplicador:

$$\Delta Y_G = \frac{1}{1-c} \quad (18)$$

Donde o multiplicador de despesas governamentais é:

$$\frac{1}{1-c}$$

e o multiplicador de tributos:

$$\Delta T = \frac{-c}{1-c} \quad (19)$$

Reafirmando-se a partir da identidade (1) as funções geradores do modelo geral:

$$C_G / N = f(Y / N) \quad (20)$$

$$I = f(\Delta Y_G) \quad (21)$$

$$M = f(Y_G, E/Y_G) \quad (22)$$

$$B = P_E E - P_M M \quad (23)$$

$$Y = f(Y_G) \quad (24)$$

$$N = f(t) \quad (25)$$

6. Depois da fase áurea da Cepal

Como parte da política local dos países latino-americanos para intensificar entre si uma competição exportadora, o caráter crônico de sua dependência das importações não fez senão se agravar. A produção exportadora em excesso, incapaz de obedecer a uma estratégia de integração local, teve é óbvio resultado contrário, contribuindo para o desequilíbrio no balanço de pagamentos da região. A política de competição entre-países, estimulada pelas ditaduras militares locais, enfatizava também supostos processos de industrialização independentes entre si, pagando preços crescentes por equipamentos que se tornavam obsoletos rapidamente, como resultado da revolução tecnológica dos anos 1970.

O resultado foi o maciço endividamento da região, com a inviabilização de suas expansões industriais. Chegou-se assim à chamada crise da dúvida, instalada após a crise de 1981-1983. Os novos preços do capital externo praticamente forçaram a queda da entrada dos mesmos, instalando-se nas economias uma recessão, transformada em depressão quase sempre profunda. Alguns países, como o Brasil, passaram as duas últimas décadas praticamente estagnados. Além da desindustrialização com recuos produtivos, deu-se desemprego maciço, logo transformado em tendência estrutural. Não seria demais observar um recuo à situação dos anos 1970, em que os problemas agora se vêm amplificados pela crise do modo de acumulação em geral.⁶

Pode-se observar a renúncia das elites da região à hipótese de desenvolvimento como um traço mental que se instalou como efeito

⁶ Para uma visão do desfecho, ver Sérgio Bitar, “Neoliberalismo versus Neoestructuralismo en America Latina”, em Revista de la CEPAL, num. 34, Santiago do Chile, 1988.

da estagnação generalizada. Foram postos de lado os projetos de expansão e os programas de estabilização e reforçou-se o arrocho econômico, com o intuito de viabilizar o pagamento da dívida externa. Para financiar as sucessivas crises monetárias decorrentes, apelou-se também ao maciço endividamento interno e à venda das empresas públicas lucrativas. Dessa forma, fechou-se o círculo caracterizado por Galbraith como poder compensador.

Os estados latino-americanos, sem suas empresas mais lucrativas, não podem participar da formação dos preços positivamente ou manter atividades não-lucrativas. A privatização das empresas públicas desencadeia pressão inflacionária no mercado, porque as mesmas agora objetivam elevar sua margem de lucro como empresas privadas. O financiamento direto e indireto do poder público para atividades privadas conclui o sucateamento dos estados que se concentram nas atividades essenciais, como repressão e cobrança de tributos.

Sem projetos de desenvolvimento, a situação latino-americana parece uma embarcação sem motores, que se encaminha para o olho do furacão. Desfruta-se de uma paz temporária, com a imiseriação a se elevar, e o narcotráfico a se expandir. Em breve chegarão as piores tempestades.

7. Comentário final

Myrdahl e Galbraith chamaram a atenção para o necessário desenvolvimento desequilibrado do capitalismo, elevado este por sua necessidade de vender o máximo de mercadorias que possibilitem o máximo lucro médio. Conseqüentemente, diante desse quadro, o caráter reformador das proposições da Cepal visava melhorar o capitalismo, em claro sentido keynesiano e galbraithiano. As idéias de Myrdahl, por certo mais igualitaristas, não faziam parte do horizonte cepalino. Quando se lêem os boletins econômicos para a América Latina, que a entidade publicou nos anos 1950 e 1960, tem-se ali uma defesa sistemática e coerente de uma nova ordem internacional, com proposições concretas para uma profunda reforma na divisão do trabalho, que não podem simplesmente ser reduzidas aos “interesses do imperialismo”. Por exemplo, os rendimentos do comércio exterior dos países latino-americanos eram muito baixos para assegurar um fluxo contínuo de

mercadorias, capaz de sustentar um processo de decolagem da industrialização. Países que já haviam passado desse estágio inicial, como Argentina, Brasil, México e Uruguai, não manifestavam efetivo espírito de cooperação para aprofundar rapidamente como era necessário o roteiro da integração regional.⁷

O excesso de competição entre os países menos industrializados é um triste espetáculo que então como agora tem podido ser apreciado nos mesmos logradouros. Guardada a diferença de momento histórico, o Mercosul não vale muito mais do que valeu a Alalc. Esta incapacidade das elites locais para tratar daquilo que aparentemente deveria ser seus interesses não se dá por falta de teóricos ou analistas que examinem os problemas e apresentem propostas para sua solução. Os boletins da Cepal estão aí para comprová-lo. O esquecimento do papel de analistas como Raul Prebisch, Aníbal Pinto e Celso Furtado pode ser evidenciado pelo fato de sequer serem estudados nas universidades da região.

Examinando ao longo do tempo as proposições das diferentes sessões da CNUCD-UNCTAD (Conferência Internacional de Comércio e Desenvolvimento), percebe-se a cada rodada de negociações que os países mais ricos fecham suas portas para os países mais pobres, gerando uma sucessão de novas barreiras que lhes permitam tirar mais e ceder menos no comércio internacional. Dessa forma, é possível perceber – como indicaram os especialistas japoneses e os cepalinos daquela época – a importância da manipulação do comércio mundial pelas antigas metrópoles para assegurar seus crescentes ganhos. Elas elaboraram na verdade uma sucessão de contra-estratégias para bloquear quaisquer propostas renovadoras nascidas nos encontros das Nações Unidas. Na verdade, com as crises dos anos 1970 e 1980, parece haver mesmo desaparecido a esperança dos países em descolonização de obter alguma compensação de tais negociações e comércio.

Apesar da contracorrente importante que foi desfavorável ao trabalho da Cepal, certamente no período 1948-1973 ela deu inestimável contribuição para o processo de planejamento na América Latina.

⁷ Veja-se R. Villareal, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque neoestructuralista (1929-1988)*, FCE, México, 1988.

Partindo de uma metodologia keynesiana que se encontrava em plena difusão, elaborou um conjunto de procedimentos próprios, que se tornaram conhecidos como o “estruturalismo latino-americano”. Foram figuras-chaves nessa elaboração Raul Prebisch, Celso Furtado e Noyola Vázquez, entre outros.

Sua contribuição para o processo de planejamento e para desmistificar os procedimentos necessários a qualquer país que queira tomar o caminho da industrialização permanecem da maior utilidade e ainda hão de constituir-se referência no futuro. Dessa forma, causa espécie que os mesmos países aparentemente em desvantagem não hajam procedido – como por exemplo, os perdedores da Segunda Guerra Mundial – na defesa de seus interesses. Na verdade, a explicação plausível é que a dualidade das economias periféricas é de tal grau e de efeito tão poderoso que as mesmas não se mostram capazes de homogeneidade interna ou externa. A sua história mercadológica é a história da subalternidade. Essa questão pode ser compreendida com o exemplo de países como a Índia ou a China, que levaram mais de um século para escapar da condição de semicolônias, embora compreendessem regiões imensas. Certamente, uma história autônoma da América Latina talvez nem seja matéria para o século XXI.

Como observou certa vez Malthus:

“Não existe nenhuma investigação mais curiosa e, por conseguinte, mais merecedora da nossa atenção que aquela que analisa as causas que impedem na prática o aumento da riqueza em diferentes países e o detêm, ou fazem com que se desenvolva a um ritmo muito lento, enquanto a capacidade de produção permanece comparativamente sem diminuir ou, pelo menos, capaz de subministrar os meios para um grande e abundante aumento do produto e da população”.⁸

Alguns especialistas em economia do desenvolvimento mostram-se convencidos de que a estrutura mental que gera e mantém o atraso ou subdesenvolvimento é a questão mais difícil de vencer. Sociedades com passado colonial, diferenças étnicas acentuadas, tradições

⁸ Biblioteca Salvat de Grandes Temas – O desenvolvimento econômico. Salvat Editora do Brasil, S. L., 1979, p. 73.

vindas do escravismo, etc. mostram-se pouco capazes de redistribuir renda ou efetuar alguma reforma verdadeira ou duradoura em proveito da maioria. Tampouco pode-se atribuir a esta “mentalidade subdesenvolvida” das elites o epíteto de herança do passado, porque não raro tal suposta “herança” se revela dinâmica, adaptativa e pior que as instituições do passado. Por exemplo, no Brasil qualquer economista ou sociólogo de hoje sabe que as condições de vida dos negros em expressão relativa (por exemplo, renda real *per capita* comparada com a similar do não-negro) é pior que no tempo de dom Pedro II.

O que pode gerar semelhante situação? Acaso se se somasse a expressão acumulada em valor real dos recursos enviados ao Nordeste do país nos últimos cem anos ver-se-ia que representam impressionante montante para o todo nacional. Eis o melhor exemplo do uso insuficiente dos recursos, quando eles são dispersos em grande número de projetos, sem uso da lógica da maximização implicada em algo como o multiplicador de Kahn. Cada pequeno projeto gera algum rico, mas não pode elevar a renda da maioria naquela situação. O que leva a elite nordestina a bombear este dinheiro de volta para o Sudeste ou enviá-lo para o exterior? Como justificar um salário mínimo de oitenta dólares? Pobreza? Trata-se de uma mentalidade hostil ao próximo, desprovida de qualquer solidariedade e que busca para seus portadores todas as benesses e privilégios, inclusive a ausência de concorrência. Trata-se de uma elite que desde o passado jamais foi desalojada do poder político, chegando no máximo a comparti-lo em momentos de crise com outras forças sociais. Esta dualidade básica das sociedades latino-americanas é que explica a fraqueza de suas economias e as pernas curtas de suas propostas. Elas não são levadas em consideração simplesmente porque todos os seus eventuais oponentes sabem que tais propostas não possuem muito por trás.

Nesse sentido, a Cepal-Ecla não foi diferente da Cepe-EEC ou da Cepaeo-Ecafe. Simplesmente, se seu trabalho não vingou foi porque ela não teve apoio de quem deveria representar.