

## O DESENVOLVIMENTISMO LATINO-AMERICANO E A CEPAL

Armstrong Pereira da Silva<sup>1</sup>

Rodrigo de Paula Abi-Ramia<sup>2</sup>

**Resumo:** Tomando como marco o final da Segunda Guerra Mundial, este artigo tem a pretensão de sistematizar os vetores contextuais sob os quais emergiu o debate do desenvolvimentismo latino-americano na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). A partir de uma revisão da literatura especializada, buscar-se-á ponderar: os condicionantes sistêmicos da Ordem Internacional pós-1945; o comportamento e a contrapartida desses condicionantes no entorno regional latino-americano; além da proatividade da CEPAL enquanto agente e vanguarda desse processo. A hipótese central é a de que o desenvolvimentismo foi fruto de uma leitura dos condicionamentos internacionais e regionais da nova ordem internacional após a guerra. Em corolário, tal perspectiva conseguiu propor a alteração (ainda que do ponto de vista teórico) do modelo de desenvolvimento e de inserção internacional latino-americano. Partindo desse pressuposto e tendo em vista a emergência do debate contemporâneo sobre a ascensão de uma nova ordem internacional asiática, a relevância deste artigo justifica-se no fato dele - ao analisar a experiência histórica da década de 1950 - fornecer elementos para o debate sobre os padrões de desenvolvimento e de inserção internacional da América Latina no mundo hodierno.

**Palavras-chave:** Desenvolvimentismo; Inserção Internacional; América Latina; CEPAL

## EL DESARROLLISMO LATINOAMERICANO Y LA CEPAL

**Resumen:** Teniendo como marco el final de la Segunda Guerra Mundial este artículo busca sistematizar los vectores contextuales que permitieran la emergencia del debate acerca del desarrollismo latinoamericano en la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL). A partir de una revisión de la literatura especializada, buscamos analizar: los condicionantes sistémicos del Orden Internacional post-1945; el comportamiento y la contrapartida de estas condiciones en el entorno regional latinoamericano; además de la proactividad de la CEPAL en cuanto agente y vanguardia en este proceso. La hipótesis central es que el desarrollismo fue resultado de una lectura de los condicionamientos internacionales y regionales del nuevo orden internacional post-guerra. Tal perspectiva logró proponer la alteración (aunque desde el punto de vista teórico) del modelo de desarrollo y inserción internacional latinoamericano. Partiendo de este presupuesto y teniendo en vista la emergencia del debate contemporáneo sobre la ascensión de un nuevo orden internacional asiática, la relevancia de este trabajo se presenta en el hecho de - al analizar la experiencia histórica de la década de 1950 - proporcionar elementos para el debate sobre los patrones de desarrollo y inserción internacional de América Latina en el mundo hodierno.

**Palabras clave:** Desarrollismo; Inserción Internacional; América Latina; CEPAL

---

1 Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina (PPG-ICAL). Membro do Centro de Estudos Sócio-Políticos e Internacionais da América do Sul (CESPI-América do Sul) e do Núcleo de Estudos Estratégicos, Geopolítica e Integração Regional (NEEGI). Contato: armstron3@hotmail.com.  
2 Mestrando do Programa de Pós Graduação em Integração Contemporânea da América Latina (PPG-ICAL) e pesquisador do CESPI-América do Sul e do Núcleo de Estudos Estratégicos, Geopolítica e Integração Regional (NEEGI). Contato: rodrigo.abiramia@gmail.com.

## Introdução

Apesar de sermos críticos à delimitação arbitrária de períodos históricos por entender a história como a materialização de uma relação de forças dialético-contraditórias de curta e de longa duração, este artigo parte de um marco específico: a Ordem Internacional emergida no cenário após a Segunda Guerra Mundial, mais especificamente, no recorte temporal da década de 1950.

Exclusivamente por questão de delimitação metodológica, iniciaremos a nossa análise do pós-1945 por presumir que - diante e a partir dessa conjuntura - eclodiu-se um conjunto de vetores fundamentais para a ascensão teórico-prática do desenvolvimento capitalista na América Latina (central no decênio de 1950) que é o foco desta análise.

Em linhas gerais, buscaremos argumentar que o desenvolvimentismo foi fruto de uma leitura correta dos condicionantes conjunturais do pós-1945 feita teoricamente pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Em corolário, tal Comissão conseguiu propor a alteração (ainda que do ponto de vista teórico) do modelo de desenvolvimento e de inserção internacional latino-americano se tornando um notável vetor deste pensamento na América Latina a partir da década de 1950, tendo grande influência no pensamento desenvolvimentista por muitas décadas posteriores.

Além disso, buscamos entender a Comissão como parte integrante do aparato hegemônico ocidental, por se encontrar atrelada a Organização das Nações Unidas, e que sendo assim apresentava determinadas limitações que contudo não impediram que se tornasse um vetor crítico que descreveu inúmeras dinâmicas econômicas que agiam de forma a obstaculizar desenvolvimento pleno do potencial econômico da América Latina. Ademais percebe-se a grande atuação propositiva da CEPAL no sentido de apresentar caminhos e reformas necessárias à superação dos entraves que em sua leitura seriam os responsáveis pela condição subalterna do continente na divisão internacional do trabalho e no sistema interestatal capitalista.

Quanto à disposição deste trabalho, buscamos no tópico 2 ponderar brevemente os condicionantes sistêmicos da Ordem Internacional emergidos após a Segunda Guerra Mundial de maneira a contextualizar o nascimento da comissão *pari passu* à nova ordem que se vinha gestando internacionalmente sob liderança hegemônica estadunidense. Adentramos sinteticamente no comportamento desses condicionantes no entorno regional latino-americano

recorte espaço temporal, cenário fértil para o florescimento das propostas cepalinas.

Por fim, no quarto tópico pontuamos o papel da CEPAL nesse processo buscando entender especificamente a ação de dita comissão no desenrolar intelectual do desenvolvimentismo latino-americano e sua potência acadêmica e política que viriam a moldar efetivamente o pensamento e o cenário político regional, embasando projetos nacionais e internacionais que acabaram por se fomentar em todo o continente. Uma análise historicamente localizada busca entender as mutações no pensamento cepalino durante as décadas de atuação.

De um ponto de vista mais abrangente, o pano de fundo deste trabalho buscou refletir sobre os seguintes questionamentos: quais foram os principais eixos e vetores da Ordem Internacional emergidos após a Segunda Guerra Mundial e como a América Latina comportou-se diante deles? Qual era a conjuntura regional latino-americana diante desse cenário sistêmico e como ela foi interpretada pela CEPAL? Enfim, qual foi o papel da CEPAL no pensamento desenvolvimentista que se gestou a partir da América Latina na década analisada?

Entendemos que esse exercício de reflexão (isto é, que busca mapear os vetores conjunturais presentes nos inícios das “ordens internacionais” e a inserção da América Latina nelas) é importante, sobretudo, em um momento de transição da ordem internacional baseada na hegemonia norte-americana para a asiática - tal como defendeu Arrighi (2008). Deste modo, este ensaio justifica-se bem como parte do pressuposto de que é relevante entender a posição latino-americana na Ordem Internacional após a Segunda Guerra Mundial para compreender quais foram as lições e aprendizados úteis diante da conjuntura contemporânea.

## **1 - A Ordem Internacional Pós-1945: Eixos e Vetores da Conjuntura Sistêmica**

A ordem internacional emergida após a Segunda Guerra Mundial foi extremamente complexa, marcada por várias facetas, múltiplas dimensões, fenômenos, eixos e vetores atuando simultaneamente.

Ora os eixos e vetores do pós-1945 reforçavam-se, ora se contrapunham. Porém, do ponto de vista analítico, podemos entender esse movimento partindo dos seguintes recortes:

Ora os eixos e vetores do pós-1945 reforçavam-se, ora se contrapunham. Porém, do ponto de vista analítico, podemos entender esse movimento partindo dos seguintes recortes: do eixo estrutural da rivalidade Leste-Oeste; do vetor da cooperação Norte-Norte; do corolário da insatisfação Sul-Norte; da crescente articulação Sul-Sul; bem como da contrarreforma proposta pelo Norte para o Sul.

O eixo estrutural da rivalidade Leste-Oeste conferiu à Ordem Internacional pós-1945 uma estrutura bipolar, dividida em dois blocos dicotômicos: o capitalismo (representando o Ocidente, lastreado pelos Estados Unidos) e o socialismo (no marco do Oriente, embandeirado pela antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas). Diante dessa dicotomia, havia uma disputa sociopolítica-ideológica por zonas de influências a qual direcionava o eixo gravitacional da agenda global para os assuntos securitários em detrimento dos econômicos. Essa agenda fica marcada durante a época pela corrida armamentista que se deu entre as duas principais potências globais, além da ameaça de destruição mútua criada pela tecnologia dos armamentos nucleares.

Contudo, no pano de fundo desse eixo estrutural de rivalidade Leste-Oeste, existia simultaneamente um vetor de cooperação Norte-Norte executado sobretudo pelos países capitalistas industrializados com objetivo de construir uma Ordem Internacional favorável aos países desenvolvidos (Herz, Hoffman, 2004). Nesse aspecto, o principal protagonista desse processo pós-1945 foram os Estados Unidos. Saídos da Segunda Guerra Mundial como a grande potência econômica e militar do mundo ocidental, vindo a liderar assim o mundo capitalista.

O país saiu da guerra praticamente intocado pelo conflito (ao contrário de todas as outras grandes potências da época). Sendo o grande fornecedor de insumos de guerra para os aliados, os EUA chegam em 1945 com uma base industrial consolidada e “59% das reservas mundiais em ouro, cifra que alcançaria 72% em 1948” (Hudson, 1973, p. 88 *apud* Marini 2012, p. 32). Além disso, apresentavam uma significativa superioridade tecnológica e militar, exemplificada na tecnologia nuclear (na qual foram pioneiros). Desta posição vantajosa coube a esse país a “tarefa de reorganizar a economia capitalista mundial em seu benefício” (Marini, 2012, p. 33).

Representando então o fortalecimento desse eixo de cooperação Norte-Norte, iniciaram-se em 1944 as conferências de *Bretton Woods* - estabelecendo o conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos do novo sistema monetário e financeiro.

Posteriormente, no mesmo ano, criou-se o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) juntamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI) (Herz, Hoffman, 2004; Moura, 1990; Rittberger, Zangl, Kruck, 2012). Ademais, será instaurado o padrão Dólar-ouro que vai criar um lastro em metal na moeda norte americana, e lastrear as moedas do mundo em dólares, reproduzindo em parte o modelo anterior do padrão-ouro.

Em 1945, em meio ao corolário inicial dos acordos de paz do fim da guerra, foi realizada também a conferência de São Francisco, lançando as bases fundacionais da ONU e um conjunto de acordos de cooperação internacional a serem executados para a construção da Ordem pós-1945. Seguindo essa mesma toada, criou-se o Plano Marshall para a reconstrução da Europa e propôs-se o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), com fito de consolidar um regime comercial favorável aos países desenvolvidos (Herz, Hoffman, 2004; Moura, 1990; Rittberger, Zangl, Kruck, 2012).

Osório aponta que:

O arranjo estrutural do cenário mundial pós 1945 restou alicerçado no sistema financeiro, aparato militar e imposição política, tendo o tripé correspondência institucional nas organizações internacionais. Pelo prisma econômico aparecem: a tríade financeira, organismos de Bretton Woods (Fundo monetário internacional - FMI - e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - Banco Mundial - BIRD) e o padrão dólar-ouro; o baluarte da regulação do livre-comércio, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio GATT/ OMC. Pelo vetor militar finca-se a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Pela vertente política, a Organização das Nações Unidas (ONU). A trindade garante o respaldo à hegemonia estadunidense, reverberando a estrutura desigual da ordem internacional (Osório, 2018, p.81)

Na contraposição dessa conjuntura de rivalidade Leste-Oeste (que direcionava a agenda internacional para os assuntos securitários) associada ao vetor da cooperação Norte-Norte (de uma ordem internacional favorável aos países desenvolvidos), emergiu um contexto de insatisfação do Sul Global (Periferia) quanto ao Norte (Centro Industrializado). Em linhas gerais, esse processo foi evidenciado por um descontentamento periférico generalizado, gerado pelo excessivo apoio norte-americano para a reconstrução da Europa (via plano Marshall<sup>3</sup>) em contraste a uma minguada ajuda econômica aos países subdesenvolvidos.

Nesse quesito, conforme ilustraram Cervo e Bueno:

Entre 1946 e 1964, o total norte-americano de 84 bilhões de dólares em ajuda ao exterior repartiu-se entre 56,9 bilhões de investimento econômicos e 27,2 de ajuda

---

3 Plano de reconstrução da Europa no pós Segunda Guerra, que injetou vastas somas de capitais norte americanos nas economias desses países, permitindo sua reestruturação socioeconômica. Conforme contabilizou Milami (2014), o plano contava com o pacote total de US\$ 13 bilhões, ou seja, mais de 5% do PIB dos Estados Unidos em 1948.

militar, indo 43 bilhões para a Europa, 18,9 para o Extremo Oriente, 13,4 para o Oriente próximo, 4,4 para a América Latina e 0,822 para a África (Cervo e Bueno, 1992, p.388, grifo nosso).

Assim, diante desse cenário de insatisfação Sul-Norte acentuado no pós-1945, emergiu uma tendência crescente de maior articulação Sul-Sul - que mais tarde será conhecida como o movimento terceiro-mundista e buscará uma via alternativa àquelas propostas pela bipolaridade em voga no período da Guerra Fria.

Frente a um contexto no qual a ordem internacional girava em torno do Primeiro Mundo (o Bloco Capitalista) e do Segundo Mundo (o Bloco Socialista), o Terceiro Mundo (isto é, os países periféricos não contemplados com o *status quo* pós-1945) articulou-se de modo a aumentar seu poder de barganha para reformar a desvantajosa estrutura internacional baseada na tensão Leste-Oeste e em uma cooperação Norte-Norte.

Com o processo de descolonização afro-asiática e o correlato aumento quantitativo do número de Estados nacionais, esse impulso de reforma fortificou-se possibilitando a ascensão de uma consciência “Sul Global” (Ayllon, 2014). O ápice dessa articulação entre países do Sul Global foi vista no Movimento dos Países Não-Alinhados (MPNA) - que ganha notoriedade a partir da Conferência de Bandung, em 1955- e posteriormente, na tentativa de proposição de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) (Ayllon, 2014).

O MPNA representou o questionamento das estruturas de governança global bem como um desaprovamento sistemático ao buscar retirar-se da esfera de influência de ambas as potências globais do mundo bipolar. A América Latina por outro lado manteve-se no marco hegemônico norte-americano buscando alcançar melhores condições dentro desta hegemonia sem questionamentos diretos ao sistema capitalista. Muitos dos governos presentes no continente mantiveram uma postura e um discurso fortemente anticomunista, demarcando claramente a posição em que se colocavam. Concomitantemente os movimentos de massas estavam em ebulição no continente inclusive com crescente presença de partidos comunistas<sup>4</sup>.

Visando atenuar essa tentativa de reforma possibilitada pela articulação Sul-Sul e o movimento terceiro mundista (além de propor um caminho alternativo ao socialismo para combater as mazelas sociais tão presentes no chamado terceiro mundo) os Estados Unidos (em específico) mas também os países do Norte (capitalistas-desenvolvidos) lançaram uma

---

4 Como no caso do Partido Comunista Brasileiro, que apresentou grande crescimento na mobilização no imediato pós-guerra. Segundo dados do próprio partido o número de militantes somava 200 mil em 1948. (PCB, 2018)

tentativa de contra-reforma a partir da introdução de um horizonte utópico do desenvolvimento.

Nesse aspecto, conforme afirmou Prado (2015, p. 11): “É possível identificar no tempo e no espaço a origem deste específico horizonte utópico, parte essencial da ideologia do desenvolvimento: os Estados Unidos no pós Segunda Guerra Mundial, no Contexto da “Guerra Fria” com a URSS e o “espectro” real do comunismo.”

Na América Latina buscou-se associar a pobreza (marcada nos países do terceiro mundo) ao perigo do comunismo como estratégia - no contexto de disputa ideológica da Guerra Fria - que exercia duas finalidades: barganhar ajuda econômica em cenário desigual de forte favorecimento do “Norte Global” e alterar a favor do “Sul Global” a própria estrutura da Ordem Internacional a partir da instituições já existentes (Aylon, 2014). Essa estratégia já se colocava dentro do marco do desenvolvimentismo, a qual buscava reproduzir nos países periféricos o modelo de desenvolvimento dos países industrializados e se amparava nos movimentos de massa que aumentavam sua presença na realidade política na América Latina.

Almejava-se, assim, um melhor posicionamento dentro do sistema capitalista, um desenvolvimento que idealmente poderia ser alcançado com a ajuda econômica do norte. Ademais, essa posição partia da percepção que o estímulo ao desenvolvimento dos países europeus e do Japão com capitais norte-americanos se dava numa política de contenção do comunismo internacional, justamente nessas duas regiões que se encontravam nas cercanias da URSS. Já entendendo então o desenvolvimento capitalista e a gestação de estruturas sócio-econômicas mais igualitárias como saída alternativa ao comunismo e forma de afastar a possibilidade de uma sublevação de massas, ainda que neste momento se mantivessem as características autônomas nos processos de industrialização nacionais.

A introdução do que Prado (2015) define como Ideologia do Desenvolvimento no pós-1945 tornou-se um horizonte utópico funcional às demandas econômico-sociais das periferias globais e ao cenário da disputa ideológica da Guerra Fria, além de apaziguador do quadro de questionamento do *status quo* levantado pela articulação do Sul Global. A ideologia do desenvolvimento era, portanto, funcional ao centro e à periferia globais, no sentido de que mantinha o horizonte do desenvolvimento da periferia no escopo do capitalismo promovendo uma possibilidade utópica de ascensão na hierarquia capitalista. Ela se manifestou a partir da criação de Comissões econômicas regionais via Conselho Econômico e Social das Nações

Unidas (ECOSOC), mas também do ponto de vista acadêmico via surgimento da disciplina do desenvolvimento.

Neste cenário surge a CEPAL, que vem a atuar de maneira mais ampla do que a inicialmente projetada para si, se tornando promotora intelectual do desenvolvimentismo e fonte propositiva acerca de modelos para a industrialização dos países latino-americanos, sem questionar frontalmente o sistema capitalista que subordinava o continente. A criação da CEPAL encaixa-se bem nos projetos desenvolvimentistas que já vinham sendo aplicados então. Ainda que não representasse uma ajuda financeira ao desenvolvimento industrial viria a representar um auxílio técnico para a região conforme buscou soluções aos problemas encontrados pelos processos de desenvolvimento industrial. Propunha-se um objetivo que unificasse os interesses da elite industrial e dos movimentos trabalhistas em torno de um processo de desenvolvimento nacional nos países do continente.

## 2 - América Latina no pós-1945

Esses vetores que desenharam em linhas gerais a Ordem Internacional emergida após a Segunda Guerra Mundial interferiram na realidade regional latino-americana catalisando um processo complexo de mudanças: econômicas, sociais, políticas, culturais, teóricas, acadêmicas e institucionais.

Por sua vez, a realidade regional - marcada pela conjuntura de: crescimento da industrialização, enfraquecimento da burguesia primário-exportadora, fortalecimento da burguesia industrial e do proletariado, geopolítica nacionalista (associada a um ambiente teórico-institucional de crise do poder explicativo da doutrina liberal) - favoreceu a ascensão da busca pelo desenvolvimento capitalista enquanto perspectiva teórica e *práxis* Estatal.

O fim da Segunda Guerra Mundial todavia acaba por colocar pressão sobre os processos desenvolvimentistas latino-americanos. A industrialização do continente havia sido facilitada na década anterior justamente pelo foco das potências centrais no esforço de guerra, que acabava possibilitando uma política industrial de substituição de importações na região. Com o fim do conflito o parque industrial dos EUA se vê crescentemente necessitado de novas áreas de exploração para manter seu processo de acumulação de capital já que havia tido um salto na escala de produção. A problemática viria a ser solucionado na forma das



exportações de capitais para a América Latina (principalmente a partir da década de 1960), como aponta Marini (2012).

Ainda que se tenham mantido os processos de desenvolvimentistas pela década de 1950 na América Latina se percebe uma pressão cada vez maior sobre esses modelos, exemplificados pela queda de Getúlio Vargas no Brasil em 1954 e de Juan Domingo Perón na Argentina em 1955 (grandes expoentes do nacional-desenvolvimentismo). A necessidade de novos mercados para as multinacionais norte-americanas requeria o fim dos processos de industrialização das periferias, ou pelo menos a subalternização da indústria nacional ao capital estrangeiro, fato perceptível a partir das ditaduras militares na América Latina, que contudo já assentava bases desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Nas palavras de Marini (2012): “o período da hegemonia norte-americana haveria de ser o da integração imperialista dos sistemas de produção”.

Assim a CEPAL percebe em sua primeira década um cenário cada vez mais restrito ao desenvolvimento industrial autônomo e de cada vez maior pressão do capital internacional que contudo não impede esses processos, que encontravam grande penetração na opinião pública, na intelectualidade e em determinadas elites políticas e econômicas ligadas a frações industriais da burguesia.

Institucionalmente, a partir de 1948, a discussão em torno do desenvolvimentismo foi encabeçada pela CEPAL, já nos seus trabalhos iniciais, ela consolidou-se como um organismo provedor do pensamento eminentemente latino-americano; fomentou um debate ontológico, epistemológico e metodológico na região além de produzir trabalhos *policy-oriented* para os *policy-makers* latino-americanos (Bielschowsky, 2000; Dálio, 2016; Moraes, 1995).

Para Puntigliano (2012), o período de criação dessa Comissão representou um momento de “ruptura histórica”, também considerada por Mallorquín (2012) como sendo a “década de ouro” para as perspectivas teóricas da América Latina (cronologicamente inserida nos “anos dourados” da “era de ouro” do capitalismo mundial, tal como situa Hobsbawm (1995)).

Em diálogo com as ideias nacionalistas elaboradas por List, na Alemanha, e Hamilton, nos EUA, os escritos cepalinos tornaram-se a versão regional da teoria do desenvolvimento – contribuindo para a construção da nova disciplina que se instalava progressivamente no mundo acadêmico anglo-saxão (Bielschowsky, 2000).

Na prática, a perspectiva cepalina serviu como uma luva para a justificação dos projetos políticos de vários governos da América Latina. A necessidade de se realizar políticas de industrialização (como forma de superar o subdesenvolvimento e a pobreza) foi o tom das reflexões da CEPAL e, de modo geral, acabou sendo bem acolhida por retratar a nova realidade da região na década de 1950 e propor um horizonte possível além do socialista em que pudessem se focar os movimentos sociais de massas que então floresciam. Além de unificar os objetivos desses movimentos com frações industriais nacionais (e nacionalistas) da burguesia.

Conforme destacou Bielschowsky (2000), o espaço dessa “cultura”, intelectualmente construída pela Instituição, foi ocupado por uma plêiade de pensadores o qual reuniu alguns dos principais historiadores econômicos latinoamericanos – a citar: José Medina Echavarría, Regino Botti, Jorge Ahumada, Juan Noyola Vázquez, Osvaldo Sunkel e outros. Nas palavras desse autor: “Foram da CEPAL ou estiveram sob seu raio direto de influência autores de livros clássicos de história econômica dos países da região, como Aníbal Pinto e seu *Chile un Caso de Desarrollo Frustrado* (1956), Celso Furtado (1959) e seu *Formação econômica do Brasil*, e Aldor Ferrer (1979) e seu *La Economía Argentina*”. Sendo importante destacar que seu afã desenvolvimentista se dá *de facto* pela intelectualidade que acaba por ocupar seus quadros não tendo sido o objetivo inicial da comissão.

#### **4 - CEPAL e o Desenvolvimentismo**

Em mais de meio século, essa instituição foi a principal fonte de informação e análise sobre a realidade socioeconômica latino-americana. Em um balanço geral é possível identificar quatro traços analíticos em todo esse período. Conforme sistematizou Bielschowsky (2000), as forças motrizes que regeram o pensamento da CEPAL foram o *método* em conjunto com uma tríade de escalas de análise referentes:

1. *À inserção internacional da América Latina* (no âmbito da economia e comércio mundial);
2. *Aos condicionantes estruturais socioeconômicos internos* (relacionados aos problemas regionais de crescimento e progresso técnico, poupança, emprego e distribuição de renda);

3. e por fim as necessidades e possibilidades de *ação estatal* dos países da região visto como principal agente provedor e catalisador do desenvolvimento econômico.

Via o *método* histórico-estruturalista, o pensamento cepalino encarou o subdesenvolvimento como algo, simultaneamente, histórico e estrutural marcado por um sistema em que dois pólos antagônicos coexistem e determinam-se mutuamente (Moura, 1990). A partir disso, ele construiu a reflexão de que o caminho para o desenvolvimento econômico não poderia ser pensado como algo linear e executável em etapas, tal como afirmavam teorias a-históricas da modernização como a de Rostow, Buchanan, Balwin, Kindleberger, Adelman, Lewis e Rodan. Ele seria peculiar, histórico e específico em cada continente (CEPAL, 2000).

Assim já em seus primeiros anos de existência uma das grandes contribuições da CEPAL (mais especificamente de Celso Furtado) foi a percepção de que “o subdesenvolvimento não é uma etapa no caminho para o desenvolvimento, mas sim o resultado periférico do processo de desenvolvimento do centro” (Severo, 2015, p. 37).

A *análise da inserção internacional* teve como enfoque o estudo da Deterioração dos Termos de Intercâmbio (DTI) a partir da constatação da tendência ao desequilíbrio estrutural na balança de pagamentos, fator que subalternizava a pauta de exportações do continente em relação aos produtos importados (principalmente das potências centrais). Em corolário disso, ela prescreveu a integração regional (via o estabelecimento de Mercado Comuns) como forma amenizar a força desses gargalos externos atuantes na América Latina<sup>5</sup> (CEPAL, 2000).

Como órgão da ONU, a CEPAL não deveria falar em imperialismo, mas falou em centro e periferia. Não poderia denunciar a drenagem permanente de recursos dos países periféricos para o centro, mas revelou a deterioração dos termos de intercâmbio. A CEPAL deixou totalmente exposto que prevalecia dentro do sistema uma força centrípeta, que roubava para os países centrais os frutos do progresso técnico da periferia (Severo, 2015 p. 36).

Nesse mesmo período, a escala da *análise dos condicionantes estruturais internos* socioeconômicos auferiu sobre o processo de industrialização por substituição de importação (que já vinha sendo efetivado por alguns países latino-americanos) e constatou, principalmente, duas tendências perversas causadas pela especialização e heterogeneidade

---

5 Entende-se a integração regional como sendo um artefato sobretudo econômico utilizado pelos Estados e marcado pela cooperação formal num movimento contínuo em direção a uma área de livre comércio, união aduaneira, mercado comum e união econômica e monetária (REIS, 2007).

estrutural: a inflação galopante e o desemprego crescente (Bielschowsky, 2000). Para Severo a comissão demonstrou que

a concentração dos benefícios no centro estava diretamente relacionada com uma estrutura produtiva débil e heterogênea nos países periféricos. E que, além disso, este quadro perpetuava a especialização produtiva e a exportação de bens primários, e mantinha a baixa remuneração dos trabalhadores (Severo, 2015 p.37).

Enfim, a escala de análise direcionada a *ação estatal* buscou compreender e conduzir deliberadamente a industrialização como forma de amenizar os condicionantes externos e atenuar os estrangulamentos internos presentes na maioria das economias latinas (Bielschowsky, 2000). A partir do diagnóstico da problemática das economias da região propôs “a industrialização periférica como forma de superar a pobreza e reverter a crescente distância em relação ao centro” (Severo, 2015 p. 37).

Todas estas três escalas de análises – internacional, regional e estatal – conjugadas com o método estruturalista foram fundamentais para a emergência de um pensamento endógeno e autônomo sobre a região. Cada escala de análise, por sua vez, fomentou uma gama de reflexões e diagnósticos sobre os principais dilemas da América Latina. Esse método transcendente, em conjunto com a análise feita por essas três áreas temáticas, produziu cinco “ondas” ou “fases de pensamento” nessa instituição (Bielschowsky, 2000).

Nesses cinco decênios, as ideias da CEPAL giraram em torno de “ideias forças” ou “mensagens” que tiveram a duração de, aproximadamente, uma década cada. Tal como apontou Bielschowsky, essas cinco fases foram:

1. A industrialização (na década de 1950).
2. As reformas para desobstruir a industrialização (na década de 1960).
3. A reorientação dos “paradigmas” de desenvolvimento na direção da homogeneização social e da industrialização pró-exportadora (na década de 1970).
4. A superação dos problemas do endividamento externo via “ajuste com crescimento” (na década de 1980).
5. A transformação produtiva com equidade (na década de 1990).

Assim, da década de 1950 até a década de 1970 as ideias centrais cepalinas mostram uma maior força do desenvolvimentismo (ainda que de diferentes perspectivas e variadas propostas) e cada escala de análise produziu reflexões específicas a partir disso enquanto a

partir da década de 1980 o pensamento da comissão já passa a se adequar à reorganização econômica neoliberal.

No decênio de 1960 as reflexões giraram em torno das reformas, tanto no que diz respeito à teoria quanto à prática do projeto de industrialização já em curso. Nesse aspecto, dois fatores contribuíram para tal reformismo: a constatação de que a dependência ia para além de aspectos meramente econômicos e a comprovação de que o desenvolvimento não se reduziria à industrialização.

Tal como apontou Bielschowsky (2000), as formulações da CEPAL tornaram-se alvo de críticas por parte de intelectuais – da direita, centro e esquerda – dentro e fora da América Latina. Em linhas gerais, as principais controvérsias se davam em torno da Industrialização Excludente que não conseguiu incorporar a maioria da população no fruto do progresso técnico; da Dependência - que interpretava que a industrialização não havia extinguido a vulnerabilidade externa principalmente, quanto ao capital internacional; e a ideia de que ambos os processos citados impediam o desenvolvimento pleno, isto é, do ponto de vista social, cultural, político e ambiental. Trazendo a necessidade de repensar as propostas e aplicações cepalinas da década de 1950, aprofundando seu pensamento e buscando compreender onde haviam se equivocado os processos desenvolvimentistas.

Assim tais críticas suscitaram uma reformulação da agenda de pesquisa bem como uma ampla gama de debates na CEPAL. Os debates tangenciaram principalmente o tema da dependência – comercial, financeira, tecnológica – na América Latina (Bielschowsky, 2000). A partir da crítica às limitações teóricas cepalinas e das suas proposições, surgiu uma nova corrente teórica em torno da Dependência que ganhou força partir dos escritos de Teotônio dos Santos, Vânia Bambirra, Ruy Mauro Marini, André Gunder Frank, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto e Osvaldo Sunkel (CEPAL, 2000).

O tema da integração regional também permaneceu em alta produzindo uma política internacional de redução da vulnerabilidade periférica no plano teórico exemplificado pela criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Nessa mesma década de correções, a comissão prescreveu um ajuste estrutural fundamentado na reforma agrária e na distribuição de renda como requisito à desobstrução da economia continental. Contudo, tal processo teve pouca efetividade prática, sobretudo por conta o início do ciclo ditatorial. Enquanto a década de 1960 foi o tempo das controvérsias, o decênio de 1970 marcou-se como

sendo o período da reorientação e discussão sobre os “estilos de desenvolvimento”<sup>6</sup> a serem adotados em médio e longo prazo pelos países da América Latina (Bielschowsky, 2000).

Atentando-se para a crise capitalista mundial desencadeada após choques do petróleo, a homogeneização social e a orientação para uma industrialização pró-exportadora esteve presente em todas as escalas de análises cepalinas em 1970. Alertou-se quanto a um endividamento conjuntural “desordenado” e deu-se maior ênfase nos requisitos necessários à diversificação das exportações reforçando a ideia de desenvolvimento associado ao mercado interno e setor exportador com fito de fomentar a homogeneidade social (Bielschowsky, 2000).

A crise da dívida (já alertada) chega nos anos de 1980 e estrangulou um estilo de desenvolvimento que, apesar de ter passado por tentativas de reformas, ainda encontrava-se em crise (CEPAL, 2000). Consequentemente o debate na comissão girou em torno dos temas de: ajuste com crescimento; choques de estabilização e, em corolário, os custos sociais do ajuste, além da renegociação da dívida. Na década do retorno da ortodoxia liberal (receitada na prática pelo FMI e Banco Mundial) a CEPAL lançou um pacote de reflexões que giravam em torno da ideia de transformação produtiva com igualdade (Bielschowsky, 2000). Para muitos, tal conceito passou a ser associado diretamente ao Consenso de Washington e o seu receituário neoliberal.

Na contramão do desmonte do Estado, em marcha na década de 1990 nos grandes centros mundiais, a CEPAL defendeu uma *Ação Estatal* direcionada às políticas públicas de fortalecimento da transformação produtiva e da equidade. Constatou-se, que o crescimento realizado em toda a América Latina (em maior ou menor grau) foi extremamente desigual socioeconomicamente, culminando no crescimento das desigualdades em descompasso com o crescimento econômico (Bielschowsky, 2000). Nesse sentido, parte da crítica cepalina da década de 1990 direcionou-se a ineficácia da especialização exportadora bem como à vulnerabilidade da América Latina às oscilações de capitais.

---

<sup>6</sup> A busca pelo desenvolvimento foi singular em toda a América Latina durante esse período. Todavia os “estilos”, isto é, os meios adotados para chegar-se a esse fim, foram heterogêneos. Por isso essa palavra encontra-se no plural. Só para se ter uma ideia, no decênio de 1970, devido a facilidade dos “petrodólares”, a opção pelo endividamento foi generalizada. Todavia, as estratégias adotadas pelos países da América Latina foram bem distintas. Os dois grandes – Brasil e México – deram continuidade ao estratagema de industrialização via proteção mais participação estatal e reforçaram a tendência de diversificar as exportações de produtos manufaturados. Por sua vez, os demais países do Cone Sul (Argentina, Chile e Uruguai) lançaram mão dessa estratégia abrindo completamente o seu comércio exterior e suas finanças ao livre comércio de bens e serviços (BIELSCHOWSKY, 2000).

Diante da conjuntura neoliberal, é importante ressaltar que a CEPAL mostrou-se crítica a esse processo (do ponto de vista teórico) ainda que já não apresentasse mais uma proposta desenvolvimentista como inicialmente na década de 1950. Acompanhava então às modificações na organização econômica global e buscava encontrar soluções dentro deste novo cenário sem uma oposição frontal. Ainda assim, pode-se asseverar que o pensamento cepalino ao longo de cinquenta anos contribuiu para a formulação de uma perspectiva desenvolvimentista latino-americana, adaptando-se aos ditames internacionais de cada década fato que cria grande distância entre o pensamento inicial e o mais recente da comissão.

### **Considerações finais**

Na nova ordem mundial estabelecida com o fim da Segunda Guerra Mundial a intelectualidade latino-americana buscou por uma variedade de caminhos compreender a situação da região. Parte destes intelectuais diagnosticaram a posição da América Latina como um “capitalismo dependente” ou periférico. Diversas abordagens foram buscadas no intuito de compreender as especificidades da região no capitalismo global além de buscar apontar um direcionamento que permitisse ao continente uma libertação de sua condição subalternizada na divisão internacional do trabalho.

A visão cepalina da economia latino americana foi alvo de inúmeras críticas e releituras, que buscaram maneiras de aprofundar ou criticar as categorias teorizadas pela instituição. Todavia percebe-se que o desenvolvimentismo pautou em grande parte a política e a economia da América Latina nos anos pós-1945. A CEPAL surge como grande fomentador deste pensamento na região e mesmo entre as correntes teóricas críticas a suas propostas percebe-se uma aceitação do pioneirismo cepalino nas muitas searas que a instituição se dedicou a estudar. Entendemos que a CEPAL não criou o processo desenvolvimentista na região, que já vinha se dando, porém serviu de anteparo técnico e intelectual a esses processos e à formulação e aplicação de políticas internas e internacionais visando o fomento da industrialização e do desenvolvimento da região num cenário que se tornava mais hostil a esses processos.

Podemos apontar ainda o desenvolvimentismo como consequência não esperada da CEPAL, que foi imputada na comissão pela intelectualidade que ocupou seus quadros e que

por sua vez estava embebida do debate desenvolvimentista. Assim o ideário modernizante da comissão auxilia na década de 1950, na manutenção do objetivo utópico do desenvolvimento dentro do capitalismo, num momento de profusão dos movimentos de massas na América Latina. Contudo o brilhantismo intelectual plasmado na CEPAL legou às ciências sociais inúmeras categorias analíticas de grande valor e propostas que resultaram inclusive em processos de integração continental.

O ideário industrializante como forma de controlar revoluções de massas mostrou-se limitado quando a partir da década de 1960 os EUA passaram a financiar as ditaduras militares no continente, demonstrando que a disposição norte-americana de manter a região afastada do comunismo não passaria necessariamente pelo desenvolvimento industrial da região, mas sim pela repressão das forças populares, inclusive aquelas que estivessem visando um desenvolvimento capitalista nacional e autônomo. O início das ditaduras militares também permitiu a entrada em grande escala dos capitais norte-americanos nas economias da América Latina, afastando efetivamente os projetos de desenvolvimento autônomo, (ainda que tenham sido mantidas iniciativas de caráter desenvolvimentista na região). Percebemos um esvaziamento do papel da CEPAL a partir da militarização da região já que o desenvolvimentismo não era mais necessário à manutenção destes países afastados de revoluções populares e a repressão passou a fazer este papel. Além disso, nota-se enfraquecimento dos questionamentos em torno da hierarquia capitalista global já que as ditaduras militares encontravam-se inicialmente num alinhamento automático com os EUA e as economias da região viam-se crescentemente integradas ao capital estrangeiro, não cabendo mais propostas em torno de um desenvolvimento capitalista autônomo.

Assim a CEPAL teve um papel intelectual *de facto* muito maior do que o inicialmente proposto de uma comissão técnica da ONU e ao longo da década de 1950, “a comissão mostrou-se crítica e propositiva, a ponto de gerar mal-estar e manifestações de insatisfação por parte das Nações Unidas” (Severo, 2015, p. 36). Ademais o desenvolvimentismo surgia então como proposta ideológica exógena ao continente e como projeto de consolidação hegemônica estadunidense. Ainda assim sua grande penetração político social na América Latina pode ser entendida a partir das condições regionais que eram então propícias ao crescimento deste ideário. (Prado, 2015, p. 57-58).

A CEPAL atua no sentido de ressignificar essa corrente intelectual a partir de um pensamento local e crítico de maneira que apesar das limitações que se impunham logo



tornou-se um organismo provedor de um pensamento próprio desenvolvimentista. Dentre as cinco comissões regionais criadas entre 1947 e 1973, ela foi a que alcançou maior independência, relevância acadêmica e proeminência política, contribuindo portanto para a construção de um pensamento social latino-americano e de “contra-hegemonia” (Sader, et al., 2006).:

Percebemos uma capacidade antropofágica da comissão na década de 1950, que foi capaz de ressignificar a própria estrutura hegemônica em que estava colocada no intuito de se colocar de maneira assertiva e propositiva acerca das dinâmicas socioeconômicas do continente que buscava então analisar. Assim no período em que se apresentava uma possibilidade efetiva de desenvolvimento autônomo a CEPAL buscou compreender e propor a melhor maneira de fazê-lo. Essa possibilidade acaba por se esgotar com a entrada em massa dos capitais internacionais na região, além da perseguição sofrida por grandes nomes do pensamento desenvolvimentista a partir das ditaduras militares (como Celso Furtado no Brasil), o que acabou por enfraquecer também a penetração das propostas da comissão.

Dessa maneira acabou legando uma riquíssima herança intelectual em forma de ciência endógena e crítica. Se, por vezes a comissão tivesse que se esquivar de críticas frontais ao sistema desigual que subalternizava a América Latina, as dinâmicas econômicas reveladas por ela acabaram por permitir e embasar inúmeras críticas posteriores que não encontrariam bases concretas de fundação não fosse o sólido aparato intelectual edificado pelas gerações de pensadores que ocuparam a CEPAL e a partir dela pensaram e transformaram a realidade concreta latino-americana.

### **Referências Bibliográficas**

- Arrighi, G. (2008) *Adam Smith in Beijing: lineages of the 21st century*. Londres: Verso.
- Ayllón, B. (2014). *Evolução histórica da cooperação Sul-Sul*. Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento. Organizador: André de Mello e Souza. Brasília.
- Bielschowsky, R. (Ed.). (2000). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. CEPAL.
- Bielschowsky, R. (2000) Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: uma resenha. In: *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL-Rio de Janeiro*: Record/CEPAL, -v. 1, p. 13-68.
- CEPAL, N. U. (2000). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*.

- Cervo, A. L. & Bueno, C. (2002). *História da política exterior do Brasil*.
- Dalio, D. J. (2016) *Integração econômica na América Latina: a CEPAL e a construção de uma consciência integracionista*. Em Encontro da Pós da Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica, p. 1 - 35.
- Herz, M. & Hoffmann, A. (2004). *Organizações internacionais: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Editora Campus/Elsevier.
- Hobsbawm, E. (1995). *Era dos extremos: o breve século XX*. Editora Companhia das Letras.
- Mallorquín, C. (2012). La CEPAL y Raúl Prebisch. La década de oro: 1950. En Ruiz, J., Puntigliano, A. & Gragea, A. (comp.). *Integración Latinoamericana y Caribeña. Política y Economía*. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.
- Marini, R. M. (1974). *Subdesarrollo y revolución*. Cidade do México: Siglo XXI Editores, pp. 1-25.
- Marini, R. M. (2011) Dialética da Dependência, 1973. En Traspadini, R. & Stedile, J.P. (Orgs.). *Ruy Mauro Marini. Vida e Obra*. São Paulo: Editora Expressão Popular, pp. 131 - 172.
- Marini, R. M. (2012) A acumulação capitalista mundial e o subimperialismo. *Outubro*, n. 20.
- Morais, R. (1995). *Celso Furtado: o subdesenvolvimento e as idéias da Cepal*. Editora Ática.
- MOURA, Gérson. *O alinhamento sem recompensa: a política externa do governo Dutra*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. Textos CPDOC, 1990, mimeo.
- Osório, L. F. (2018). *Imperialismo, Estado e Relações Internacionais*. São Paulo: Ideias e Letras.
- PCB. *PCB: 96 anos de lutas com a classe trabalhadora e os movimentos populares!* [S.l.]. 2018. Disponível em: < <https://pcb.org.br/portal2/19158/pcb-96-anos-de-lutas-com-a-classe-trabalhadora-e-os-movimentos-populares/> >. Acesso em: 07 jan. 2018
- Prado, F. (2015). *A ideologia do desenvolvimento e a controvérsia da dependência no Brasil contemporâneo*. Tese de doutorado. (Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional) Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.
- Puntigliano, A. (2012) De CEPAL a ALALC: tres vertientes del pensamiento regionalista en Latinoamérica. En Ruiz, J., Puntigliano & A. Casas Gragea, A. (comp.). *Integración Latinoamericana y Caribeña. Política y Economía*. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España, pp. 846-864.
- Reis, O. (2007). *As três gerações do Regionalismo Político*. Working paper, Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, ABRI. Brasília.
- Rittberger, V., Zangl, B. & Kruck, A. (2012). *International organization*. Palgrave Macmillan.
- Sader, E. et al. (2006). *Latinoamericana. Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe*. São Paulo: Boitempo Editorial.

Severo, L. (2015). *Integração Econômica e Desenvolvimento da América do Sul: O Brasil e a Desconstrução das Assimetrias Regionais*. Tese de doutorado. (Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional) Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.

Souza, N A. (2012). América Latina: as ondas de integração. *Oikos*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, pp. 87-126.