

ORIGEM E CONTEMPORANEIDADE DO PENSAMENTO ESTRUTURALISTA LATINO-AMERICANO NA CONCEPÇÃO CENTRO-PERIFERIA

SZLACHKA, Yara Medori ¹⁴

RESUMO

O objetivo do presente trabalho consiste em compreender a dinâmica centro-periferia, base formadora do estruturalismo latino-americano. Dessa maneira, a hipótese central se constrói com o entendimento da contemporaneidade do pensamento estruturalista original cepalino (a concepção centro-periferia) e sua essencialidade na compreensão das razões do subdesenvolvimento latino-americano. Utilizando a análise da criação do conceito centro-periferia e a formação da CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e o Caribe), bem como a evolução de suas ideias, o presente artigo enfatiza o estruturalismo latino-americano originário ainda como pensamento econômico contemporâneo para o diagnóstico da periferia latino-americana e seu processo de industrialização.

Palavras-chaves: Centro-periferia; Estruturalismo Latino-americano; América Latina; CEPAL.

JEL: B55; N16; O14; O33.

Resumen

El objetivo del presente trabajo es comprender la dinámica centro-periferia, que forma la base del estructuralismo latinoamericano. De esta manera, la hipótesis central se construye con una comprensión de la naturaleza contemporánea del pensamiento estructuralista original de la CEPAL (la concepción centro-periferia) y su esencialidad para comprender las razones del subdesarrollo latinoamericano. Utilizando el análisis de la creación del concepto de centro-periferia y la formación de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), así como la evolución de sus ideas, este artículo enfatiza el estructuralismo latinoamericano, aún originario como un pensamiento económico contemporáneo para El diagnóstico de la periferia latinoamericana y su proceso de industrialización.

Palabras clave: centro-periferia; Estructuralismo latinoamericano; América Latina; CEPAL.

¹⁴ Bacharelada em ciências econômicas pelo Centro Universitário Padre Anchieta (Unianchieta), vinculada ao Programa Institucional de Pesquisa e Iniciação Científica do Unianchieta, protocolo de pesquisa 032/2019, modalidade VIC, sob a orientação do professor Paulo Daniel e Silva.

1. Introdução

Muito se discute a respeito de uma aparente situação de desvantagem entre países, em relação ao desenvolvimento social e econômico das sociedades em diferentes partes do mundo. Esse é um questionamento extremamente antigo, que na maioria das vezes, deu início às grandes teorias do pensamento econômico, até hoje estudadas e levadas em consideração.

Desde a forma de colonização de "novos" territórios na Idade Moderna e seus processos de inserção internacional, até as relações que se estabeleceram após as Grandes Guerras do século XX: são amplos os fatores históricos estruturantes de uma consequente divergência entre os povos, em diversas áreas do conhecimento e desenvolvimento social.

Historicamente, partindo do fim da Segunda Guerra Mundial, a inédita criação de diversos órgãos e agências internacionais - como a Organização das Nações Unidas - enfatiza a preocupação mundial com o planejamento do crescimento e desenvolvimento econômico das nações mais afetadas pela guerra, bem como em cultivar e conduzir suas relações de maneira pacífica. Entretanto, além da preocupação com a reconstrução das nações europeias, é criada, como agência da ONU, a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe - a conhecida CEPAL -, visando também o planejamento para o desenvolvimento latino-americano.

Essa agência nasce em conjunto com a criação do pensamento estruturalista latino-americano, proposto por Raúl Presbich, um dos principais economistas responsáveis pela criação da escola de pensamento econômico em questão, além da CEPAL, que elaborou o conceito de que o mundo estaria dividido entre nações de centro e periféricas, de acordo com seu desenvolvimento em industrialização, criação de novas tecnologias e suprimento das necessidades básicas da população, como infraestrutura urbana.

Ao observar a América Latina como um todo, é possível identificar a presença de uma majoritária condição desigual em relação à renda e ao progresso técnico industrial atualmente, comparado à outras regiões do globo. Entender alguns possíveis motivos desse "atraso" indica alguns rumos a serem tomados para a superação das dificuldades que tanto afetam essas economias.

É sobre esse fundamento que ocorre a discussão estruturalista, acerca do momento em que se encontra cada nação latina e qual o planejamento para que o cenário mude, rumo ao esperado desenvolvimento. Entretanto, este formado à sua própria identidade e realidade,

diferente do processo de desenvolvimento europeu, caracterizado erroneamente como modelo a ser seguido por nações que possuem condições histórico-estruturais bem divergentes dessas.

Logo, o objetivo do artigo se dá em confirmar a hipótese inicial, de que apesar de ter sido formulado em 1950, a dinâmica centro-periferia, prevista pelo Estruturalismo Latino-americano de Prebisch, ainda hoje se faz necessária para a compreensão do processo de industrialização vivido pela América Latina, bem como sua dificuldade em relação ao crescimento e desenvolvimento econômico.

Assim, utilizando como base, obras de autores ligados à CEPAL, bem como estudiosos renomados sobre o tema, como Bielschowsky, Furtado, Rodríguez, Oreiro e Di Filippo, a primeira seção do artigo caracteriza-se por compreender os conceitos que envolvem a relação centro-periferia que baseia o Estruturalismo Latino-americano; a segunda seção se encarrega de apresentar a criação e evolução das ideias da CEPAL, ao decorrer das mudanças no caráter das discussões tratadas pela agência; a terceira seção trata sobre a contemporaneidade do conceito centro-periferia, e brevemente sobre a questão da industrialização atual da América Latina. Por fim, o presente trabalho se encerra em suas considerações finais.

2. A construção e compreensão da relação centro-periferia

Diversas foram as motivações que fizeram com que o século XX fosse o espectador de inúmeros movimentos políticos e econômicos ao redor do globo. Após a Segunda Guerra Mundial, por exemplo, a formação de acordos e criações de agências para o desenvolvimento e "reconstrução" das nações envolvidas no conflito bélico foi praticamente inevitável.

A criação da ONU (Organização das Nações Unidas), em 1945, trouxe em pauta o planejamento da economia mundial, e como "obrigação moral", também incluiu os países do até então Terceiro Mundo na discussão. Assim, a América Latina, que apesar de não ter sido envolvida tão diretamente nos conflitos, não poderia ser esquecida: países que apesar de não terem participado ativamente da guerra também sofreriam suas consequências econômicas.

Celso Furtado (1985) relata ativamente, como personagem participante, o drama da criação da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), que ocorreu em maio de 1951 na Comissão do México, contando com a participação de diversos autores essenciais para a construção do pensamento cepalino - incluindo Raúl Prebisch.

"Logo que chegamos à cidade do México percebemos quão reduzido era o espaço que tínhamos para manobrar.[...] Os elogios aos trabalhos produzidos pelo Secretariado surgiam de todos os lados, algumas vezes complementados com a frase ambígua: 'você em todo caso serão aproveitados em condições ótimas; em Washington disporão de recursos mais amplos.'" (Furtado, 1985, p.112).

A autonomia das recomendações e exigências norte-americanas, pela qual os membros do até então Secretariado estavam dispostos a brigar, é explícita nas palavras de Furtado. Citando diversas personalidades essenciais para que a conquista fosse alcançada, o autor descreve a tensão e as manobras utilizadas nos três dias da Comissão para a conclusão do objetivo comum, até mesmo pelo consenso entre os países membros.

Acerca do envolvimento das nações latino-americanas, Furtado (1985, p.114) relata que os "únicos países que podiam exercer liderança, arrastando os demais, eram o México, o Chile e o Brasil". O México, com postura conciliadora com as ideias norte-americanas não ofereceria apoio em uma posição mais ofensiva; Chile, apesar da postura mais agressiva em relação aos objetivos da Comissão não se colocaria como oposição sem o apoio do Brasil.

A essa altura dos acontecimentos, um telegrama enviado para Miguel Osório de Almeida, secretário da embaixada brasileira em Nova York e segundo da delegação brasileira na Comissão do México, "informando que o Presidente Vargas via com interesse que a autonomia da CEPAL fosse defendida" (Furtado, 1985, p.115), definiu o apoio do Governo Vargas na criação da agência, o que firmou a aliança necessária à delegação do Chile para que os interesses da Comissão fossem defendidos perante a delegação norte-americana.

É criada assim, logo no início da década de 50, a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), com o objetivo principal de planejar o desenvolvimento dos países latino-americanos, utilizando como referencial o Estruturalismo Latino-americano, corrente de pensamento econômica formulada pelo economista argentino Raúl Prebisch.

As contribuições estruturalistas são o resultado de análises e considerações a respeito de determinadas características particulares de cada economia, assim como do desenvolvimento e da aplicação do método histórico-estrutural, que "ao incorporar análises historicamente contingentes com dimensões não reducionistas, não mecanicistas e não deterministas, determina uma concepção de mundo que considera mais do que fatores meramente econômicos." (Oreiro, 2012, p.28).

A dinâmica histórico-estrutural, adotada na formulação do diagnóstico da periferia latino-americana pelo pensamento cepalino, é trazida em pauta inclusive na criação da CEPAL, quando Furtado expõe à Prebisch sua vontade (que é aceita com muita facilidade dada metodologia já utilizada) de incluir "no staff da CEPAL estudiosos de outras ciências sociais", para que os "protegessem contra a sua tendência natural ao economicismo" (Furtado, 1985, p.116). Rodríguez também reforça a importância do método na formação do pensamento estruturalista:

"[...] se explicita definitivamente o caráter ao mesmo tempo 'hipotético-dedutivo' e 'histórico-estrutural', que se supõe necessário para a elaboração analítica dos diferentes ramos das ciências sociais, incluindo econômica, quando os esforços se dirigem para compreender e realizar propostas sobre a problemática do subdesenvolvimento - ou da 'condição periférica', na terminologia de Prebisch -, como é o caso nas contribuições do estruturalismo latino-americano." (Rodríguez, 2009, p.53).

De acordo com Oreiro, Prebisch "introduziu a noção de uma estrutura internacional dividida entre um centro hegemônico industrial e uma periferia dependente agrária que determinam a existência de um processo de desenvolvimento desigual originário." (Oreiro, 2012, p.6), quando trouxe em pauta, no pensamento cepalino, a dinâmica centro-periferia, determinada pelo método histórico-estrutural já citado.

Por essa ótica, as nações periféricas possuem diversas características históricas e estruturantes que as diferem dos países centrais. Assim, a "receita" para o desenvolvimento "seguida" pelas economias de centro não poderiam ser adotadas igualmente pela periferia, uma vez que as condições determinantes da situação destas, além de serem divergentes, também influenciam de formas diferentes na realidade de cada nação.

De forma geral, os centros são definidos como economias que possuem preferência e até exclusividade na obtenção de técnicas capitalistas de produção, o que resulta em um aumento de produtividade, aumento de especialização da mão de obra (consequentemente, da renda), e desenvolvimento técnico para pesquisa e geração de novas tecnologias. Já a periferia se define, em contrapartida, por economias "atrasadas" do ponto de vista tecnológico e organizacional dentro do sistema produtivo mundial, comumente sustentada pela produção primária de matérias-primas e/ou bens de consumo primários, o que determina a heterogeneidade de sua industrialização e especialização em produção agrícola (Rodríguez, 2009).

A concepção centro-periferia toma forma na análise e diagnóstico de Prebisch, acerca das nações da América Latina: o conflito de interesses, que leva ao prejuízo as economias, cuja dependência se faz explícita nas relações externas, traz em discussão, por meio do método histórico-estrutural indutivo, o caráter periférico dos países que, em geral, possuíam as mesmas características agrárias e "atrasadas" em relação à própria industrialização.

"Prebisch definiu essa situação perversa como consequência de um modelo que denominou de centro-periferia, cujas origens estariam nas relações estabelecidas no âmbito da estrutura de comércio criada dentro de um sistema colonial e que se mantinha após a independência dos países latino-americanos. Segundo esse autor, tal modelo impedia uma distribuição mais justa dos benefícios do progresso tecnológico que estavam ocorrendo nas economias desenvolvidas e industrializadas do centro." (Braga, 2009, p.5).

Com isso, a periferia mantém seu foco no chamado "desenvolvimento para fora", que baseia sua produção interna apenas na exportação (e como a produção em massa é agrícola, define-se o caráter da produção), ao invés do chamado "desenvolvimento para dentro", que incorporaria em seu processo de produção o planejamento estatal, para criação e ampliação do mercado interno com a produção de tecnologias em bens de consumo ou de produção, com consequente aumento da renda da mão de obra.

"Dito de outro modo, concebe-se que centros e periferia se constituem historicamente como resultado da forma como o progresso técnico se propaga na economia mundial. Nos centros, os métodos indiretos de produção que ele gera se difundem em um lapso relativamente breve para a totalidade do aparelho produtivo. Na periferia, parte-se de um atraso inicial e, ao transcorrer um período chamado de 'desenvolvimento para fora', as novas técnicas só são implantadas nos setores exportadores de produtos primários e em algumas atividades econômicas diretamente relacionadas com a exportação, as quais passam a coexistir com setores atrasados, no que toca à penetração das novas técnicas." (Rodríguez, 2009, p.81).

O enfoque estruturalista traz consigo, intuitivamente, a concepção de que a industrialização seguiria sendo uma das principais formas de desenvolvimento das economias latino-americanas. Isto não exclui o consenso de que esse processo deve ser planejado pelo Estado, a fim de que ocorra de uma maneira positiva em relação à geração de novas tecnologias (o já citado "desenvolvimento para dentro"), e não apenas em produção de bens de consumo primários com importação de ferramentas e maquinário (tecnologia) das economias centrais.

Segundo Oreiro, a problemática é levantada quando o autor afirma que "ainda que a industrialização seja o caminho natural a ser seguido pelas economias periféricas, considera-se que ela [...] pode ser incapaz de suprir a falta de complementaridade entre os setores produtivos" e enfatiza que seria "necessário, portanto, o planejamento do desenvolvimento com a presença do Estado na sua condução deliberada." (Oreiro, 2012, p.13).

Conforme Bielschowsky, cabe o ponto de atenção no que diz respeito à industrialização latino-americana segundo pensamento cepalino, quando o autor explica a tendência ao desequilíbrio estrutural no balanço de pagamentos (teoria da deterioração dos meios de troca) caso a indústria latino-americana não seguisse uma tendência de aprimoramento e desenvolvimento de novas tecnologias:

"[...] o processo de industrialização não relaxaria a vulnerabilidade externa, porque por muito tempo à frente manter-se-ia na periferia latino-americana a condição de exportadora de produtos primários, de demanda inelástica nos países cênicos, e de importadora de produtos industriais, de alta elasticidade da demanda na periferia." (Bielschowsky, 1998, p.29).

Contudo, assim como afirma Bielschowsky (1998), a concepção centro periferia é utilizada pelo Estruturalismo Latino-americano como "corpo analítico específico, aplicável a condições históricas próprias da periferia latino-americana", uma vez que analisa a condição periférica da América Latina segundo suas características específicas comuns aos países da região, e principalmente, diagnostica a relação centro-periferia da região segundo o método histórico-estrutural dinâmico, que baseia a corrente de pensamento.

Dada a importância da concepção centro-periferia na formulação do diagnóstico estruturalista sobre as nações latino-americanas, bem como a dependência de suas economias, faz-se necessário o entendimento de seu processo econômico originário para a melhor compreensão conceitual, através da contextualização histórica das circunstâncias político-econômicas vividas pela CEPAL desde sua criação, bem como suas fases de discussão a respeito da economia dos países latinos.

3. Uma síntese da evolução do pensamento da CEPAL (1950-1990)

Após o longo processo de reconhecimento da CEPAL como agência internacional ligada à ONU, que resistiu a uma série de investidas externas contrárias - principalmente por

parte do EUA -, e por fim, recebendo apoio do governo brasileiro de Getúlio Vargas, essencial para a conquista, a agência passa por determinadas fases que, coincidentemente, têm duração aproximada de uma década cada, na evolução de suas ideias e proposições para a região. Assim, a análise da evolução das ideias estruturalistas da CEPAL se faz da década de 50 até a década de 80, período em que a instituição mantém seu caráter autônomo inicial em seu diagnóstico periférico latino-americano.¹⁵

A presente seção, portanto, se encarrega de trazer algumas das principais características de cada período da CEPAL, como forma de melhor compreensão a respeito do dinamismo do Estruturalismo Latino-americano. Coincidentemente, esses períodos tiveram duração de, aproximadamente, uma década cada um, marcando-as com discussões interligadas, mas com enfoques em temas complementares ao pensamento cepalino.

A década de 50 traz, como principal característica, o debate a respeito da industrialização como forma de equilibrar a relação centro-periferia (com suas particularidades já tratadas na seção anterior); já os anos 60 são marcados pela discussão a respeito do planejamento do processo de industrialização, com a formulação do conceito da heterogeneidade estrutural; a década de 70 traz à tona discussões a respeito da dificuldade de crescimento e desenvolvimento industrial, bem como o debate amplo a respeito dos "estilos" de crescimento econômico das nações da região, seguindo as discussões da década anterior; a década de 80, denominada como "década perdida" por alguns pensadores estruturalistas, resulta em discussões a respeito da dívida externa, preocupante dado o endividamento decorrente das décadas anteriores, bem como possíveis negociações a serem realizadas para que o crescimento não fosse impedido totalmente; por fim, a mudança de concepção é apresentada a partir dos anos 90.

Segundo Di Filippo (2007, p.125) "el alcance latinoamericano de los estudios e informes de la CEPAL, permitió considerar, implícita o explícitamente, a América Latina como una unidad susceptible de ser analizada de manera conjunta". Dessa maneira, para maior compreensão do significado do conceito centro-periferia estruturalista, se torna essencial entender de que forma se construiu a escola de pensamento econômico do Estruturalismo Latino-americano, com base na criação da CEPAL e desenvolvimento de suas ideias.

¹⁵ Mais informações e detalhes sobre consolidação (criação) da CEPAL como agência internacional ligada a ONU, em "A fantasia Organizada" (1985), de Celso Furtado, cap. XVIII "David e Golias".

"Dos anos 1950 aos anos 1990, as matrizes supracitadas manifestaram-se de diferentes formas. Primeiro foi a industrialização, identificada com o conceito de 'desenvolvimento'. Nos anos 1960, seriam as reformas destinadas a eliminar os obstáculos à industrialização; em 1970, a reorientação dos estilos de desenvolvimento; em 1980, o ajuste com crescimento.[...]" (Souza, 2017, p.9).

Esses fatos foram expostos como pontos de atenção de cada década da CEPAL, de forma com que fossem alinhados com o objetivo principal do artigo, bem como seu caráter conceitual. A importância da década de 50 no pensamento cepalino é tratada desde a primeira seção, com a ênfase na compreensão dos conceitos que formam a base da discussão do Estruturalismo Latino-americano. Dessa forma, a industrialização, como tema da década, se faz essencial para a compreensão dos conceitos e discussões do pensamento estruturalista como um todo, surgindo como base de planejamentos da CEPAL na América Latina, durante boa parte do século XX.

Já a década de 60 e 70 são igualmente necessárias para o entendimento das sucessões dos acontecimentos. Pouco após 1960, se inicia a discussão a respeito da heterogeneidade estrutural (conceito essencial para compreensão do pensamento cepalino do século XX), com sua acentuação ocorrida pelo processo de industrialização planejado e, em muitas nações, executado, com influência direta da CEPAL. Por conta disso, em 1970, a preocupação com a desigualdade social ("crescimento sem desenvolvimento"), que já tomava conta dos debates da década anterior, se faz mais presente, quando diversos autores ligados a agência passam a discutir, não só uma maneira de solucionar o desequilíbrio na distribuição de renda, como também os "estilos" de desenvolvimento passíveis de serem adotados pelas nações latinas, a fim de sanar algumas preocupações ocasionadas pelo processo de substituição de importações de até então.

Por fim, a década de 80 traz em si extrema importância para compreensão da mudança de concepção cepalina, à partir da década de 90. O aumento da taxa de juros americana ocasionou em uma preocupação maior em relação ao endividamento das nações latino-americanas, pela importação de bens de capital necessários para os processos de industrialização que viviam até então. Assim, seguindo no contexto ideológico, a dívida externa, em meados de 1980, foi utilizada por alguns autores ligados à própria CEPAL, como pretexto para que suas ideias críticas à forma como o processo de industrialização, vivido até então, foi conduzido na região.

3.1. Anos 50: Industrialização

Os anos 50 podem ser definidos como uma das fases mais férteis para a CEPAL em criatividade, debate de ideias e ousadia política, para influenciar no desenvolvimento econômico dos países latino-americanos (Bielschowsky,1998). A industrialização é posta em pauta como um dos assuntos primordiais para a região: a questão da inserção internacional no comércio mundial, as condições estruturais internas já existentes e o planejamento estatal, para que tal processo ocorresse de maneira produtiva, são alguns dos pontos ressaltados sobre o período.

A dinâmica regional de exportação de matérias-primas e importação de bens manufaturados que caracterizavam, de maneira geral, a inserção internacional da América Latina no mercado mundial, trouxe diversas consequências que resultaram na "periferização" dessas nações. De acordo Di Filippo, a primeira principal consequência dessa relação seria "la tendencia de las periferias a sufrir posiciones deficitarias en el balance de comercio mundial", seguindo por "la tendencia al deterioro de los términos de intercambio de productos primarios periféricos frente a las manufacturas céntricas." (Di Filippo, 2007, p.129).

Como pode ser observado, os conceitos de deterioração dos termos de troca e desajuste na balança comercial, bem como a definição de periferia e centro, são amplamente discutidas e incorporadas aos discursos e debates do período. Além destes, a questão do aumento da produtividade do setor agrícola não influenciar no aumento de renda ou de emprego para a população, também é posta em pauta como característica determinante estrutural da má distribuição de renda nos países latinos. De acordo com Di Filippo (2007, p.129), "el segundo desequilibrio estructural,[...] se verificaba en el plano del empleo e influía sobre la capacidad de los trabajadores para captar una justa o equitativa fracción de los incrementos de la productividad."

Seguindo pela formação do pensamento da CEPAL, termos como "desenvolvimento para fora" e "desenvolvimento para dentro" também são colocados em discussão ao decorrer da década. Assim, a necessidade de promover a industrialização na região, como forma de iniciar um processo de superação dos desequilíbrios citados, se torna a preocupação principal dos economistas cepalinos em 1950 (Di Filippo, 2007).

Segundo Rodríguez (2009, p.99), "quando a economia mundial alcança certo grau de maturação ou certo nível de ganho, a industrialização passa a ser a forma necessária e espontânea de desenvolvimento da periferia", o que sintetiza o objetivo estruturalista na década, e inicia o processo de industrialização com a chamada política de substituição de importações.

3.2. Anos 60: Heterogeneidade estrutural

Dado o início do processo de industrialização em maior escala pelas nações latino-americanas, o assunto que começa a ser discutido fortemente pela CEPAL é o planejamento do desenvolvimento com base na expansão da indústria, incentivada na década anterior.

Já no início dos anos 60, com a publicação de "Dinâmica do desenvolvimento latino-americano" (1963), Raúl Prebisch apresenta "los principales factores estructurales que, a su juicio, impiden el desarrollo equitativo, dinámico y autónomo de América Latina." (Di Filippo, 2007, p.132). Na obra, Prebisch se preocupa com a estrutura social e com a equidade do desenvolvimento das nações, perante a desigualdade na distribuição de renda causada pela industrialização de até então, bem como demais problemas sociais (êxodo rural, formação de submoradias nas grandes cidades, etc.).

"[...] a CEPAL da década de 1960 seria, acima de tudo, um fórum para discutir idéias críticas do processo de desenvolvimento em curso. O talento mobilizador da cepalino atraía a intelectualidade a uma discussão que gravitava crescentemente em torno de três pontos que demarcavam a divisão político-ideológica: primeiro, a interpretação de que a industrialização havia seguido um curso que não incorporava à maioria da população os frutos da modernidade e do progresso técnico; segundo, a interpretação de que a industrialização não havia eliminado a vulnerabilidade externa e dependência, apenas sua natureza havia sido alterada; e, terceiro, a ideia de que ambos os processos obstruíam o desenvolvimento." (Bielschowsky, 1998, p.39).

O conceito de heterogeneidade estrutural se caracteriza, pela visão econômica, como a diferença de produtividade do trabalho existentes dentro de um mesmo setor econômico, além de seu aspecto social, que estrutura as relações sociais existentes desde o período colonial, modificada apenas pelas classes sociais presentes, mantendo as mesmas relações de poder (Di Filippo, 2007).

Assim, temas como a condição de subsistência de grande parte da população latino-americana entram em pauta na discussão estruturalista.

3.3. Anos 70: Dificuldade de crescimento e "estilos" de desenvolvimento

A década de 70 foi marcada pelo movimento do pensamento cepalino "sobre seus dois trilhos fundamentais, ou seja, o da natureza e dificuldades do crescimento e do desenvolvimento industrial, e o da distribuição de renda." (Bielschowsky, 2020, p.14).

No que diz respeito às dificuldades de crescimento e desenvolvimento industrial, seguindo uma continuidade com a década anterior, alguns autores cepalinos começam a se preocupar com as insuficiências da industrialização, questionando assuntos relacionados ao protecionismo e o atraso em relação ao desenvolvimento técnico da região, após pelo menos duas décadas do início do planejamento do processo de industrialização.

A vulnerabilidade externa, causada pelo endividamento decorrente da importação de bens de capital, essencial para o processo de substituição de importações dado pela expansão da indústria na região, é discutida pela CEPAL, que de maneira geral, mantém um posicionamento favorável à expansão e desenvolvimento do mercado interno e das exportações como maneira de enfrentamento a esses problemas, visando a continuidade do incentivo ao processo de industrialização (Bielschowsky, 2020).

Dessa forma, a busca por um "estilo" de desenvolvimento, que promovesse também a homogeneidade social, bem como expansão da produção pró-exportadora e fortificação do mercado interno, se torna o foco de grande parte das discussões de economistas da CEPAL na década de 70. É importante ressaltar que, devido à circunstâncias históricas e políticas de eclosão de diversos regimes ditatoriais pela América Latina, a influência da organização e do pensamento cepalino sobre o planejamento estatal de diversas nações se mostrou restringido (Bielschowsky, 1998).

Desde o "estilo" mais "maligno" (segundo alguns economistas críticos) do crescimento com base na concentração de renda expressados nas obras de Conceição e Serra, até o posicionamento de Aníbal Pinto sobre o tema, englobando a expansão da estrutura produtiva atrelada à distribuição de renda (Bielschowsky, 1998), a discussão seguiu forte, não apenas por economistas da CEPAL, mas também sociólogos, bem como outras agências da ONU.

"Os assuntos da pasta eram complicados. Tratava-se de ir muito além de simplesmente identificar as diferentes dimensões de cada configuração histórica nos diferentes países - política, econômica, social, cultural etc. - e estabelecer critérios para integrar todas essas dimensões em uma análise consistente. Como uma tarefa que separava o analista das mensagens otimistas, era necessário reconhecer analiticamente a existência de estruturas de poder e dominação e suas relações remotas com a viabilidade de estratégias socialmente justas, e incorporar centralmente a noção de 'conflitos' na geração de estilos existentes e desejáveis." (Bielschowsky, 1998, p.36).

3.4. Anos 80: Recessão e dívida externa¹⁶

A manobra do aumento da taxa de juros realizada pelos Estados Unidos, ao fim da década de 70, fez com que a maioria das economias da América Latina entrassem em recessão. A desvalorização das moedas perante o cenário internacional favoreceu o aumento repentino e bruto da inflação, o que gerou um estado "megainflacionário" no mercado interno da maioria das nações latino-americanas (Bielschowsky, 1998).

Em meio à crise instaurada no início da década de 80, pronunciamentos do FMI tentariam estabelecer tranquilidade, ao se posicionar perante o aumento da taxa de juros de maneira otimista, no que diz respeito aos países latino-americanos. A ideia era a de que passando-se alguns anos, a América Latina voltaria a crescer novamente, perante a superação de suas dificuldades (Bielschowsky, 1998).

"A atuação do secretário executivo Enrique Iglesias durante a sessão da Comissão em Lima em 1984 simboliza a posição da CEPAL naquele período. Iglesias se opôs a esse argumento com projeções sombrias e corretas, projetando para a região uma 'década perdida', expressão que mais tarde seria cunhada pela CEPAL para descrever o período." (Bielschowsky, 1998, p.37).

É neste momento que inúmeros artigos e trabalhos desenvolvidos pela CEPAL começam a focar no progresso técnico. Segundo alguns economistas, a tendência do mundo em progredir tecnicamente na produção não estaria sendo aproveitada pelas economias latino-americanas, de certa forma, fechadas por protecionismo e outras ferramentas econômicas utilizadas para expansão do processo de industrialização da região.

¹⁶ A questão da dívida externa é tratada de forma ampla na obra "Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta" de Paulo Davidoff Cruz. O autor relata sobre a questão do endividamento ocorrido entre a década de 60 e 70 no Brasil, quando diz que "o endividamento externo ocorrido no período passou a ser apresentado como resultado necessário de um ciclo expansivo numa economia ainda em desenvolvimento.", o que pode ser utilizado para compreensão de um contexto geral em toda a América Latina.

Claro que, cabe ressaltar, que as discussões a respeito da melhor forma de passar pela crise dos anos 80 foi a preocupação principal da CEPAL na década. Debates a respeito da negociação da dívida pública, juntamente com os esforços para ampliação da política exportadora de bens manufaturados, e consequente distribuição de renda pelo aumento do processo de industrialização, eram o foco de diversos economistas (Bielschowsky, 1998).

Assim, a década de 80 se torna crucial para a determinação do futuro da agência: com a tendência crítica de diversos membros da própria CEPAL, relacionadas às políticas e manobras de industrialização executadas até então, além da ascensão norte-americana pelo aumento da taxa de juros da dívida pública, os debates e acontecimentos seguem o rumo liberal já conhecido, formalizado no Consenso de Washington, em 1990, que posteriormente resultará em alterações ideológicas significativas na própria instituição.

"A culpa pelos males do endividamento seria o Estado irresponsável e o modelo protecionista de industrialização, incapaz de gerar importações sem recessão e desvalorizações cambiais, por ser ineficiente e fechado ao progresso técnico.[...] Isso leva ao livro de receitas neoliberal chamado, por Williamson, de Consenso de Washington." (Bielschowsky, 1998, p.37).

3.5. A mudança de rumo da CEPAL

As diversas conjunturas políticas e econômicas às quais foram expostas as nações latino-americanas, à partir da década de 80, deram o início à mudança de rumo das ideias da CEPAL como organização. Após o chamado "Consenso de Washington", a autonomia de pensamento e ousadia características da instituição, que perdurava desde 1950, dá lugar a uma certa subordinação internacional.

"O 'marketing' das ideias neoliberais foi tão bem feito que, além de sua identificação com a modernidade, permitiria incluir no 'Consenso de Washington', com toda naturalidade, a afirmativa de que as reformas realizadas na América Latina se devem apenas à visão, à iniciativa e à coragem dos seus novos líderes. O que vinha de fora emerge transmutado em algo que teriam resolvido fazer por decisão própria, no interesse de seus próprios países e sem pedir reciprocidade, compensação ou ajuda. Com o que perdiam, 'pour cause', o direito a pleitear uma ou outra coisa." (Batista, 2009, p.120).

A grande mudança de concepção da agência ocorre, seguindo de inúmeras discussões e debates, envolvendo inclusive autores da própria agência, após 1990. A adaptação - interpretada por diversos pensadores como subordinação - da agência, junto aos interesses

norte-americanos para países de toda a América Latina, se faz extremamente presente após o Consenso de Washington, se formalizando apenas em 2002, com a publicação da Resolução da CEPAL, a respeito dos objetivos e formas de atuação da agência, à partir de então.

Segundo Bielschowsky (1998), a CEPAL "logrou posicionar-se com grande habilidade entre os dois extremos", onde enfatiza que a agência não se posicionou "contra a maré das reformas", e sim as apoiou, de forma a subordinar "sua apreciação do processo ao critério da existência de uma 'estratégia' reformista que pudesse maximizar seus benefícios e minimizar suas deficiências a médio e longo prazo". Surge então, o neoestruturalismo.

"[...] o pensamento neoestruturalista propõe a adoção de um novo modelo econômico baseado na "competitividade sistêmica" impulsionada pela concorrência intercapitalista e mediada gerencialmente pelo Estado, em um contexto de estabilidade macroeconômica, abertura comercial e desregulamentação financeira." (Oreiro, 2012, p.25).

Dessa forma, mesmo partindo dos ideais estruturalistas, que basearam a criação do pensamento cepalino em 1950, a ascensão do neoestruturalismo enfatiza a mudança de concepção da CEPAL, no que diz respeito à sua autonomia em relação às economias latino-americanas e sua ativa influência no planejamento econômico dessas nações.

4. A dificuldade de industrialização da periferia latino-americana

De acordo com as discussões realizadas ao decorrer da primeira seção deste artigo, a respeito da dinâmica dos conceitos de centro e periferia, próprios do Estruturalismo Latino-americano, é possível identificar que, apesar de mais de meio século após a sua compreensão e discussão, a relação ainda se faz presente na atualidade: a falta de industrialização, característica da periferia em contrapartida ao forte desenvolvimento industrial no centro em 1950, perdura como característica marcante na região, mesmo após os inúmeros esforços para a consolidação de investimentos na indústria, na periferia latino-americana.

Em outras palavras, o atraso do processo de industrialização, que em 1950 definia uma das principais características da periferia, ainda permanece como forte preocupação dos países latinos, no que diz respeito ao seu crescimento e desenvolvimento econômico. Entretanto, o que outrora era exclusivamente definido com acordos entre nações, como forma de melhorar a inserção internacional da região no comércio mundial, atualmente se forma também em torno das grandes corporações: assumem o protagonismo as empresas transnacionais, que

consagram a posição central dos países de centro e a posição periférica dos países latino-americanos em questão.

De acordo com Celso Furtado (1992, p.7), o "progresso técnico, cuja propagação conformou o sistema centro-periferia, manifesta-se sob a forma de processos produtivos mais eficazes e também de novos produtos que são a face exterior da civilização industrial.". Por isso, é importante ressaltar que o presente trabalho se foca na industrialização como principal pilar de "periferização" dos países latino-americanos, bem como o desequilíbrio da propagação do progresso técnico, adquirido nos países centrais.

Segundo o cenário criado pelos processos econômicos, cujas economias latino-americanas vivenciaram à partir de 1980, a preocupação com o nível de endividamento fez com que o investimento na indústria de bens de capital fosse praticamente paralisado. Somando isso ao fato da ascensão neoliberal nos países de centro - mais especificamente nos Estados Unidos -, que possuíam (e possuem) influência na economia da América Latina, o caráter agrário exportador dessas nações, de certa forma, se consolidou.

"Importante destacar que do ponto de vista dos países periféricos, a abundância de liquidez na década de 70 se traduziu em crédito farto, permitindo o ciclo de endividamento e a continuidade das estratégias de industrialização. Ao mesmo tempo, o choque de juros e os seus efeitos sobre os países devedores da periferia deu início a um processo de estagnação, em especial na América Latina." (Hiratuka, 2010, p.6).

Atualmente, a inserção dos países da América Latina no comércio mundial não se dá apenas com a exportação em massa de commodities. Apesar dessa ainda ser uma característica periférica marcante e majoritária, a periferia latino-americana, em sua maioria, compõe sua exportação de manufaturados por mercadorias que não exijam um processo de produção mais complexo.

A empresa transnacional, que dividiu a produção para aproveitar da melhor forma as economias de escala, investe em diferentes territórios do globo, de maneira com que possa otimizar seus lucros. Por isso, a "transferência" da produção de baixa tecnologia para os países periféricos se torna atraente para a indústria mundial: a não especialização da mão de obra, que diminui também seu custo, assim como uma série de acordos políticos e isenções fiscais para instalação de plantas nesses países (tentativa dos governos de industrializarem sua nação, aumentar nível de emprego, etc.) torna essas nações muito atrativas para o objetivo das multinacionais.

"O impulso verificado à partir da década de 80 no grau de internacionalização das grandes corporações mundiais e a forma como a expansão ocorreu estiveram, portanto, associados à busca de exploração de ativos capazes de propiciar assimetrias concorrenciais, com racionalização de recursos, diminuição de *sunk-costs* e aumento de flexibilidade, em simultâneo à necessidade de encontrar novos espaços de acumulação, e aumentar a valorização associados a esses mesmos ativos." (Hiratuka, 2010, p.7).

Segundo Hiratuka (2010), é possível observar que houveram formas diferentes de se reagir perante ao processo de "globalização da produção". Alguns países asiáticos, entre eles a China, se mostraram muito mais propensos a incorporação de alta tecnologia característica do centro, em seu processo de produção, do que o restante.

Sem a forte preocupação a respeito da renegociação da dívida externa, a China assumiu um protagonismo inédito perante a industrialização mundial. É interessante observar que, num momento de recessão latino-americana, onde a participação dos países periféricos no desenvolvimento de produtos de média e alta tecnologia cai de 5,1 em 1980 para 4,2% nos anos 2000, a gigante asiática se mostra num processo rápido e intenso de desenvolvimento tecnológico, passando de 1,3 em 1980, para 6,8% em 2000 (Hiratuka, 2010).

É interessante entender um pouco de sua estratégia: por ser um país extremamente populoso e farto de mão de obra com e sem especialização, a China desenvolveu sua economia, não apenas com estratégia estatal de investimento na produção de tecnologia (dado a instalação de plantas industriais com esse fim no território), mas também com a ampliação do comércio e desenvolvimento de "setores intensivos em trabalho e recursos naturais em razão das atividades de subcontração nos setores têxteis e de vestuário." (Hiratuka, 2010, p.18).

Por isso, um país asiático que, em 1980, estaria longe de ser considerado país central pelo desenvolvimento técnico presente em sua indústria, atualmente ajuda a consolidar o processo de "periferização" na América Latina. O processo de industrialização pelo qual o mundo passou com a "transnacionalização" das economias e da indústria, assim como o forte desenvolvimento industrial chinês, coloca mais uma vez as nações latino-americanas como periferia mundial em seu processo de produção e inserção internacional.

Dessa maneira, é possível compreender o dinamismo do processo de industrialização mundial e desenvolvimento de novas tecnologias, uma vez que algumas das mesmas nações que outrora foram consideradas de centro, por não se consolidarem como centro hegemônico

na pesquisa e propagação do progresso técnico ao longo dos anos, hoje abrem espaço para outras regiões com investimentos agressivamente competitivos na área, como é o caso citado chinês.

Portanto, observando as mudanças no processo de industrialização mundial ao longo dos anos, entende-se o dinamismo da concepção centro-periferia previsto no estruturalismo latino-americano, que diverge totalmente da ideia de um conceito fixo e enrijecido. De acordo com Hiratuka (2010, p.6), a "busca de capacitação para inovação em produtos e processos e o aumento dos gastos em P&D deu origem a uma aceleração na mudança tecnológica", o que também acelerou a difusão de tecnologias ligadas à informação e comunicação.

Assim, o centro detentor de maior progresso técnico, atualmente se caracteriza por estruturalmente agrupar empresas que mantenham suas matrizes de desenvolvimento tecnológico em seu território, expandindo a industrialização de produção simplificada para a periferia. Com isso, é possível compreender que, além da falta de industrialização como consolidação do sistema centro-periferia mundial, o caráter da indústria presente na periferia latino-americana também acentua essa relação.

5. Considerações Finais

A hipótese central, a respeito do entendimento de que o pensamento estruturalista original cepalino ainda é essencial para compreender as razões do subdesenvolvimento latino-americano, se confirma após a trajetória de pesquisa utilizada no presente trabalho.

Assim como já discutido, a dinâmica centro-periferia, que baseia a construção do pensamento estruturalista latino-americano, além de sustentar também discussões da CEPAL, a partir de 1950, se dá como a relação estrutural e histórica construída pelas relações internacionais das nações da região, bem como seu modo de inserção no mercado mundial, que se originam, muitas vezes, desde a formação desses países (colonização, por exemplo).

Por uma série de fatores, como o nível de industrialização, a dependência econômica de exportação de produtos primários (matérias primas ou setor agrário), a estratégia de "desenvolvimento para fora", a heterogeneidade estrutural em relação ao nível de especialização da mão de obra, bem como a concentração de renda, a periferia latino-americana se caracteriza de forma a ser diagnosticada conjuntamente, pelo estruturalismo latino-americano.

Como já identificado em 1950, o processo de industrialização se mostra como elemento crucial da definição da periferia latino-americana: enquanto as nações de centro, detentoras de indústrias fabricantes de bens de capital e de grande parte de bens de consumo manufaturados, possuem maior remuneração sobre a comercialização de seus produtos no mercado internacional, bem como a geração de novas tecnologias industriais, a periferia, majoritariamente agrária até então, se destaca pela deterioração nos termos de troca, ao exportar produtos primários e importar sempre produtos manufaturados, com preço elevado. Esse processo ainda gera o efeito concentrador de renda na periferia, cuja mão de obra não necessita de especialização ou remuneração compatível com a comercialização dos bens de consumo manufaturados, de forma a constituir o mercado interno, oposto do que acontece no centro.

Assim, o tema da industrialização é utilizado como principal fator para análise da contemporaneidade do estruturalismo latino-americano, proposta no trabalho. O restabelecimento da dificuldade de se manter o processo de industrialização na periferia, de forma a estabelecer juntamente o desenvolvimento de novas tecnologias, ou pelo menos de acompanhar de forma relativamente proporcional a disseminação do progresso técnico existente nos centros hegemônicos, traz consequências complexas para as economias latino-americanas.

É compreensível dizer que, de certa forma, a periferia latino-americana perdura com os mesmos problemas identificados desde a década de 50. Apesar do avanço tecnológico geral e do processo de "transnacionalização" das economias, o caráter atrasado e simplório da industrialização da região consolida sua "periferização" diante do progresso técnico mundial.

A desigualdade de formação bruta de capital fixo no processo de industrialização de alta tecnologia, que em 1950 era detida pelos países centrais, atualmente, além destes, se expande para as empresas transnacionais e para a China. Assim, o que antes era mantido por acordos políticos entre as nações, bem como relações imperialistas de submissão econômica e política, hoje também se estende para o comércio internacional ligado entre as sedes e matrizes dos conglomerados multinacionais, aumentando a complexidade da dependência econômica dos países periféricos em questão.

Dessa forma, assim como abordado no presente estudo, a periferia latino-americana, apesar de ter passado por processos de planejamento e execução de investimento de sua indústria interna, ainda se encontra em sua posição de desvantagem no comércio

internacional. Apesar de perdurar em seu caráter agrário, a indústria da região, voltada para a produção de bens de consumo, não possui características semelhantes ou concorrentes para os grandes conglomerados contemporâneos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATISTA JR., Paulo Nogueira. Paulo Nogueira Batista : pensando o Brasil : ensaios e palestras / Paulo Nogueira Batista Jr, organizador. - Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: uma resenha. Em Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Textos seleccionados, vol. 1, Fundo de Cultura Econômica, CEPAL, Santiago, Chile. 1998.

BIESLCHOWSKY, Ricardo. Do "Manifesto latino-americano" de Raul Prebisch aos dias de hoje: 70 anos de estruturalismo na CEPAL. Rev. econ. contemp., Rio de Janeiro, v.1, 2020. E-pub 27, Abr, 2020. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482020000100200&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 18 jun. 2020.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Evolução da ideias da CEPAL. Revista CEPAL, Número Extraordinário. Santiago do Chile, outubro de 1998.

BRAGA, Márcio. Raúl Prebisch e o livre comércio: as origens do pensamento econômico estruturalista. Brazilian Journal of Latin American Studies, 2008, 76-99.

CRUZ, Paulo Davidoff. Dívida Externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta. Campinas, SP. UNICAMP. IE, 1999. (Coleção Teses).

DI FILIPPO, Armando. La Escuela Latinoamericana del Desarrollo: Tensiones epistemológicas de un movimiento fundacional. Universidad de Chile. Santiago, Chile, 2007.

FURTADO, Celso. A fantasia organizada. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985. p 111-125.

FURTADO, Celso. O subdesenvolvimento revisitado. 1992. Economia E Sociedade, 2016, 1(1), 5-19.

HIRATUKA, Célio. SARTI, Fernando. Indústria mundial: mudanças e tendências recentes. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 186, dez. 2010.

OREIRO, José Luis. MISSIO, Fabrício J. JAYME JR, Frederico G. A tradição estruturalista em economia. Set. 2012. Disponível em:

<<http://joseluisoreiro.com.br/site/link/3b4c257c6943e21b64ad04a29763cb3685ea7215.pdf>>.

Acesso em 4 out. 2019.

RODRIGUEZ, O. O estruturalismo latino-americano. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro. 2009.

SOUZA, Luis Eduardo S. PINHEIRO, Nathália P. A CEPAL como escola de pensamento autônomo: considerações preliminares sobre a tese centro-periferia. XII Congresso Brasileiro de História Econômica & 13ª Conferência Internacional de História de Empresas. Niterói, 2017.