AS RELAÇÕES BRASIL-CEPAL (1947-1964)

Ministério das Relações Exteriores

Ministro de Estado Embaixador Antonio de Aguiar Patriota
Secretário-Geral Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira

Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente Embaixador Gilberto Vergne Saboia

Instituto Rio Branco
Diretor Embaixador Georges Lamazière

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034/6847
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

Luiz Eduardo Fonseca de Carvalho Gonçalves

As Relações Brasil-CEPAL (1947-1964)

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília, 2011

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Equipe Técnica:
Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho
Fernanda Antunes Siqueira
Fernanda Leal Wanderley
Juliana Corrêa de Freitas

Revisão:
Júlia Lima Thomaz de Godoy

Programação Visual e Diagramação:
Juliana Orem

Impresso no Brasil 2011

Gonçalves, Luiz Eduardo Fonseca de Carvalho.
As relações Brasil-CEPAL / Luiz Eduardo Fonseca de Carvalho Gonçalves. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
120 p.

ISBN 978-85-7631-325-0

1. Relações Internacionais (Brasil). 2. Diplomacia Econômica. 3. Política Externa. 4. Integração Regional.

CDU: 327.3(81)

Ficha catalográfica elaborada pela
Bibliotecária Sonale Paiva - CRB /1810

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

Agradecimentos

Agradeço a meu coorientador, Prof. Felipe Hees, e a meu orientador, Prof. Francisco Doratioto, pelas valiosas sugestões feitas que muito contribuíram para a elaboração desta dissertação.

Resumo
Abstract

GONÇALVES, L. E. F. de C. *As relações Brasil-CEPAL (1947-1964).* Brasília, 119 p. Dissertação de Mestrado em Diplomacia (Programa de Formação e Aperfeiçoamento) – Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores.

O objetivo deste trabalho é mostrar a atuação do Brasil na Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) desde a proposta de criação desta, em 1947, até o ano de 1964, quando se deu o rompimento da ordem institucional no Brasil e modificação nas relações com a CEPAL. O enfoque deste trabalho é na participação do Brasil nas conferências da instituição, anuais até 1951 e bianuais a partir de então.

No texto, esse período é dividido em quatro: o da criação da CEPAL (1947-48); o de sua consolidação (1948-51); o de enfoque crescente na questão da integração regional (1951-60); e o de suposto apogeu de suas atividades (1960-64). Cada um desses períodos corresponde a um capítulo do texto.

O Brasil mostrou-se favorável, em 1947, à criação da CEPAL porque esperava que um foro multilateral regional pudesse ser bom instrumento de tratamento de necessidades de ordem econômica, como o reequipamento industrial do país. Logo o Brasil passou a debater, no

âmbito das conferências da Comissão, temas como industrialização em países subdesenvolvidos e planejamento econômico. De 1951 em diante, as discussões voltaram-se cada vez mais para o problema da limitação dos mercados nacionais, a ser superado per processo de integração regional que viabilizasse a adoção de economias de escala nos diferentes ramos de produção. Em 1960, é assinado o Tratado de Montevidéu, que cria a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC); não satisfaz a CEPAL em virtude da modéstia de suas metas (zona de livre comércio, em vez de mercado comum). Na primeira metade da década de 60, surgem instituições multilaterais baseadas no pensamento da CEPAL, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad). Essas instituições tornam-se, para os governos latino-americanos, cada vez mais importantes que a própria CEPAL, a qual sofre, ao mesmo tempo, maior distanciamento em relação ao Brasil em virtude da ruptura da ordem democrática no país, em 1964.

***

The aim of this work is to show the role Brazil played in the Economic Commission for Latin America (ECLA) from the proposal of its creation, in 1947, until 1964, when the break of institutional order in Brazil led to change in the relations towards ECLA. The focus of this work is on Brazil's participation in the conferences of the institution, annual until 1951 and biannual from then on.

In the text, this period is divided in four: ECLA's creation (1947-48), its consolidation (1948-51), the increasing focus on the issue of regional integration (1951-60) and the supposed apogee of its activities (1960-64). Each one of these periods corresponds to a chapter of the text.

Brazil was in favor, in 1947, of ECLA's creation because it considered a regional multilateral forum to be a good instrument of tackling economic issues such as the industrial reequipment of the country. Brazil began soon to debate in the conferences of ECLA issues such as industrialization in underdeveloped countries and economic planning. From 1951 on, the discussions focused

increasingly more on the problem of restricted national markets, which would be overcome through a process of regional integration that would allow the adoption of scale economies in different branches of production. In 1960, the Montevideo Treaty creates the Latin American Free Trade Association (LAFTA) and does not satisfies ECLA due to the modesty of its objectives (a free trade zone instead of a common market). During the first half of the sixties multilateral institutions based on ECLA's set of ideas are created. The best examples are the Interamerican Development Bank (IDB) and the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). These institutions are progressively given more priority than ECLA itself, which simultaneously undergoes a certain detachment of Brazil owing to the break of democratic order in this country in 1964.

Sumário

Introdução, 13

1. De Nova York a Santiago: a criação da CEPAL, 17
1.1 A situação econômica e as esperanças do Brasil no pós-guerra (1945-47), 17
1.2 A diplomacia econômica multilateral brasileira, 21
1.3 O processo de criação da Comissão Econômica para a América Latina e a participação da diplomacia brasileira, 23

2. De Santiago ao México: os primórdios e a consolidação da CEPAL, 29
2.1 O início da CEPAL em Santiago, do Período de Sessões à chegada de Prebisch, 29
2.2 A Conferência de Havana, 35
2.3 O prestígio da CEPAL no Brasil e o de Prebisch na CEPAL, 42
2.4 A Conferência de Montevidéu, 43
2.5 A Conferência do México e a consolidação da CEPAL, 48

3. Do México a Montevidéu: a CEPAL e o processo de integração latino-americano, 59
3.1 Visão geral sobre a relação da política econômica brasileira dos anos 50 com o pensamento da CEPAL, 59
3.2 Visão geral sobre o desenvolvimento, na Comissão, de um

enfoque voltado à integração regional, 62
3.3 O tratamento inicial do tema integração regional e os esforços feitos nas conferências do Rio e de Bogotá, 66
3.4 A Conferência de La Paz e o impacto da criação do Mercado Comum Europeu, 73
3.5 Os eventos posteriores a La Paz, a OPA e a Conferência do Panamá, 79
3.6 Da Conferência do Panamá à assinatura do Tratado de Montevidéu, 88

4. De Montevidéu a Genebra: O suposto auge da CEPAL, 93
4.1 A Conferência de Santiago e as prioridades do Brasil, 93
4.2 A Conferência de Mar del Plata, os preparativos para a Unctad e a situação posterior da CEPAL, 98

5. Conclusão, 109

6. Fontes, 113
6.1 Primárias, 113
6.1.1 Manuscritas, 113
6.1.2 Impressas, 113
6.2 Secundárias, 115
6.2.1 Artigos e capítulos de livros, 115
6.2.2 Livros, 117

Introdução

O objetivo desta dissertação é discorrer sobre o papel desempenhado pelo Brasil nas atividades da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) de 1947 a 1964, com destaque para as dez primeiras conferências (chamadas, oficialmente, de períodos de sessões) da instituição, anuais até 1951 e bianuais a partir de então.

O enfoque desta dissertação é histórico, uma vez que se trata de escrever a história das relações Brasil-CEPAL com base no modo em que foram defendidos os interesses brasileiros perante essa instituição, deixando em segundo plano o desenvolvimento da teoria econômica cepalina sobre a qual já se produziu vasta bibliografia. Ao longo desta dissertação, o autor faz uso de conceitos da matriz teórica cepalina quando necessário para contextualizar os acontecimentos ocorridos no âmbito da Comissão.

No primeiro capítulo, verifica-se como se deu, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), o processo de criação da CEPAL, para o qual o Brasil viu-se atraído em razão da possibilidade de se criar uma Comissão econômica na qual se discutissem propostas e realizassem-se estudos sobre a questão do reequipamento industrial (renovação do maquinário gasto durante os anos de guerra), vista pelo governo brasileiro como essencial para que se pudesse manter estável o ritmo de crescimento econômico.

No segundo capítulo, analisa-se o desempenho das delegações brasileiras enviadas às conferências anuais da CEPAL no que se refere às posições tomadas durante as negociações e que temas foram postos em discussão pelos representantes do Brasil. Do enfoque inicial na questão do reequipamento industrial, o Brasil passou a focalizar, de modo mais amplo, o problema do desenvolvimento econômico, mas sempre com destaque para a industrialização. Mostra-se que quando foi necessário na Conferência da CEPAL no México, em 1951, decidir se seria recomendado ao Conselho Econômico e Social (Ecosoc) extinguir ou consolidar a CEPAL, a delegação brasileira agiu com firmeza, posicionando-se a favor da manutenção da instituição.

No terceiro capítulo, demonstra-se que, ao longo dos anos 50, a questão da integração regional tornou-se cada vez mais importante no âmbito da CEPAL, transformando-se no tema central das conferências da Comissão realizadas nesse período, sobretudo a partir da constituição do Mercado Comum Europeu, em 1957. Discute-se como o Brasil posicionou-se sobre a implementação de um processo de integração regional e como atuou nas conferências da CEPAL, vindo a apoiar a formação de uma área sub-regional de livre comércio no Cone Sul do continente. Tratava-se de solução de alcance limitado e, por essa razão, insatisfatória para a CEPAL, mas aceitável no curto prazo, enquanto não se formava o mercado comum latino-americano, ambição que concentrava grande parte dos esforços dos técnicos da instituição nesse período.

No quarto capítulo, verifica-se o surgimento, na primeira metade dos anos 60, de órgãos multilaterais embasados no pensamento da CEPAL, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad). Embora a CEPAL pareça estar em seu auge em virtude desses fatos, a Comissão, na verdade, passa a ocupar lugar secundário na política externa das nações latino-americanas, as quais se voltam, no âmbito interamericano, para o BID – para obtenção de créditos direcionados a projetos de desenvolvimento econômico – e, no âmbito mundial, para a Unctad – que se institucionaliza e transforma-se em foro privilegiado para o debate de problemas que afligem as economias dos países subdesenvolvidos. Ao mesmo tempo em que esse processo tem lugar, o rompimento institucional de 1964 no Brasil resulta em

mudanças no enfoque da política externa que levam ao distanciamento entre o Brasil e a CEPAL.

1. De Nova York a Santiago: a criação da CEPAL

Este capítulo inicia-se com um breve exame da situação da economia brasileira e da atuação da diplomacia econômica do país no pós-guerra, dando-se lugar, em seguida, ao processo de criação da CEPAL, desde a sugestão inicial, feita no âmbito da ONU, até a realização da primeira Conferência da Comissão, em Santiago.

1.1 A situação econômica e as esperanças do Brasil no pós-guerra (1945-47)

Ao término da Segunda Guerra Mundial, em 1945, o Governo brasileiro nutria grandes expectativas quanto ao desenvolvimento econômico do país, basicamente por duas razões. A primeira referia-se à situação econômica do país, favorável em virtude dos índices de crescimento econômico registrados nos anos anteriores e das reservas cambiais acumuladas no mesmo período. Entre 1942 e 1945, a produção industrial brasileira cresceu, em média, 9,4% ao ano, enquanto entre 1939 e 1942, a taxa média registrada havia sido de apenas 3,9% ao ano. Além disso, o Brasil dispunha, no final de 1945, de mais de US$ 630 milhões em reservas cambiais, que chegariam a US$ 730 milhões um ano mais tarde[1].

[1] GREMAUD, Amaury Patrick; SAES, Flávio Azevedo Marques de; e TONETO JR., Rudinei (1997), *Formação econômica do Brasil*, pp. 129-143. Ver também VIANNA, Sérgio

A segunda razão relacionava-se à participação brasileira no conflito, que, em virtude de fatores como a cessão da base aérea de Natal a atividades militares americanas (como ponto de ligação com o norte da África) e o envio da Força Expedicionária Brasileira (FEB) à Europa, destacava o país das demais nações latino-americanas (cuja atuação limitou-se, de forma geral, ao suprimento de matérias-primas essenciais). As autoridades governamentais tinham, portanto, a convicção de que o governo norte-americano veria o Brasil como um caso especial na América Latina e, por isso, cumpriria os planos de ajuda econômica para o desenvolvimento econômico delineados em missões econômicas como a Taub, de 1942, e a Cooke, de 1943[2]. A restauração do regime democrático com a queda de Vargas, em outubro de 1945, e a subsequente revogação de medidas que contrariavam interesses econômicos norte-americanos, como a Lei Antitruste (então chamada de "Lei Malaia", promulgada meses antes pelo Presidente), reforçaram essa atmosfera de otimismo.

Essas esperanças, no entanto, frustrar-se-iam gradualmente. Antes do fim da guerra, o governo norte-americano já demonstrava com clareza, em conferências como as de Bretton Woods (julho de 1944), Rye (novembro de 1944) e Chapultepec (fevereiro de 1945), que sua prioridade para o pós-guerra, em temas de economia internacional, era a expansão dos fluxos de comércio, com a eliminação de barreiras tarifárias que limitassem seu crescimento[3]. Essa meta de expansão exigia, por sua vez, a adoção, por parte dos demais países, de políticas econômicas de caráter liberal, que privilegiassem, no comércio externo, o aproveitamento das "vantagens comparativas" de cada país. Dessa forma, não havia espaço, nessa perspectiva norte-americana, para empreender planos de

Besserman (1989), "Política econômica externa e industrialização: 1946-1951". In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso*, 1989, p. 109. Quanto às reservas, apenas uma parte desse montante era constituída por divisas em moedas conversíveis. Em razão disso, foi necessário implementar controles cambiais quando aquelas começaram a esgotar-se, em 1947. Esse desaparecimento das reservas conversíveis deu-se simultaneamente à frustração crescente quanto às esperanças de cooperação econômica com os Estados Unidos e reduziu o apoio das elites políticas e econômicas brasileiras aos princípios do livre comércio.

[2] MALAN, Pedro Sampaio (1977). "Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964)". In: *O Brasil republicano: economia e cultura (1930-1964)*, vol. 11 da *História geral da civilização brasileira*, 1995, pp. 60-61.

[3] DINIZ, Eli (1978). *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945*, pp. 210-215.

auxílio econômico governamental ao desenvolvimento de países como o Brasil. A Europa Ocidental constituiu exceção simplesmente pela necessidade premente de garantir a estabilidade das instituições políticas dessas nações, uma vez que a alternativa socialista estava do outro lado do continente. Não era esse o caso da América Latina, então área de incontestável influência dos Estados Unidos.

Na conferência interamericana de Chapultepec, realizada no México em fevereiro de 1945, os Estados Unidos buscaram fazer com que o princípio do livre comércio fosse aceito por todos os países latino-americanos. Isso não foi difícil, uma vez que, nesses países (e também no Brasil), grande parte das elites econômicas estava convencida dos benefícios do liberalismo econômico. A Carta Econômica aprovada na conferência ressaltou o objetivo de "alcançar, dentro do prazo mais breve possível, a aspiração comum das repúblicas americanas de encontrar fórmulas práticas internacionais para reduzir as barreiras aduaneiras de todo tipo, as quais dificultam o comércio entre as nações"[4]. Também em Chapultepec foi criado, no âmbito da União Pan-Americana (UPA), o Conselho Interamericano Econômico e Social (Cies), órgão que teria a responsabilidade de estudar os problemas econômicos dos países latino-americanos e de propor soluções adequadas. Mais adiante, ver-se-á de que forma o Cies constituiu, até 1951, ameaça grave à própria existência da jovem CEPAL.

Por essa razão, logo as elites econômicas brasileiras começaram a perder quaisquer ilusões de cooperação econômica com os Estados Unidos. Em maio de 1946, o Ministro da Viação e Obras Públicas fracassou ao tentar obter, em Washington, um empréstimo de governo a governo para reequipar transportes rodoviários e marítimos do país. No ano seguinte, tentativa semelhante de obter recursos, desta vez para construir uma refinaria de petróleo, também fracassou[5].

A posição dos Estados Unidos quanto às expectativas econômicas do Brasil ficou claramente definida em 1946 e tinha como base as seguintes recomendações: criar um ambiente favorável ao ingresso

[4] Id., p. 214. Citação do *Correio da manhã*, Na Conferência do México, Rio de Janeiro, 8 de março de 1945.

[5] MOURA, Gerson (1991). *Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*, p. 68.

de investimentos estrangeiros, em vez de recorrer ao governo norte-americano para obter empréstimos oficiais; quando fosse necessário fazer uso de empréstimos, o Brasil deveria recorrer ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird, ou Banco Mundial), instituição multilateral recém-criada com essa finalidade; por fim, deveria ser estabelecida distinção entre programas de desenvolvimento econômico e de renovação do equipamento industrial (a ser financiado com as reservas cambiais acumuladas durante a guerra)[6].

As reservas cambiais foram, em parte, utilizadas para as importações necessárias para o reequipamento do setor industrial brasileiro[7]. Entretanto, dos US$ 730 milhões de que o Brasil dispunha no final de 1946, apenas US$ 92 milhões eram em moedas conversíveis (estas se limitavam, basicamente, ao dólar norte-americano). Do restante, havia US$ 273 milhões em moedas não conversíveis (como a libra esterlina) e US$ 365 milhões em depósitos de ouro nos Estados Unidos; essa quantidade era mantida como lastro potencial da moeda brasileira[8]. Dessa forma, as divisas acumuladas tinham eficácia limitada em termos de efetivo poder de compra.

O Governo Dutra, empossado em janeiro de 1946, eliminou diversas restrições às importações. Adicionalmente, a taxa de câmbio fixada em 1946 sobrevalorizava a moeda nacional (o Cruzeiro), o que barateava as importações. Em virtude disso, as reservas conversíveis de que o Brasil dispunha não tardaram a ser gastas. De pouco adiantavam os superávits que o país continuava a obter na balança comercial, uma vez que resultavam, principalmente, do comércio com áreas de moedas "fracas"[9]. Assim, enquanto a balança comercial acumulou, em 1946 e 1947, saldo positivo de mais de US$ 500 milhões[10], a disponibilidade de moedas conversíveis reduziu-se, em 1947, de US$ 92 milhões para US$ 33 milhões[11]. Embora parte considerável das divisas conversíveis tenha sido despendida na

[6] MALAN, Pedro Sampaio, op. cit., pp. 63-64. Trata-se de informações retiradas de documentos compilados em *Foreign relations of the United States*, 1946, vol. XI.
[7] GREMAUD, Amaury Patrick; SAES, Flávio Azevedo Marques de; e TONETO JR., Rudinei, op. cit., p. 129.
[8] Id.
[9] MALAN, Pedro Sampaio, op. cit., p. 65.
[10] GREMAUD, Amaury Patrick; SAES, Flávio Azevedo Marques de; e TONETO JR., Rudinei, op. cit., p. 129.
[11] VIANNA, Sérgio Besserman, op. cit., p. 109.

importação de bens de consumo, houve, também, grande aquisição de equipamentos industriais modernos. Estes tinham de ser importados dos Estados Unidos, visto que os países da Europa (com os quais o Brasil acumulava saldos em divisas inconversíveis), envolvidos no esforço de reconstrução de suas próprias economias, tinham pouco a oferecer ao Brasil sob a forma de maquinário industrial[12].

A redução da quantidade disponível de divisas conversíveis e a consequente dificuldade para pagar as importações de máquinas, equipamentos e matérias-primas fez com que muitos fornecedores estrangeiros começassem a suspender suas remessas ao Brasil. Por essa razão, diversas indústrias passaram a ter seu ritmo de produção ameaçado por falta de suficiente maquinário moderno (o antigo já se encontrava quase completamente esgotado) e de matérias-primas. Tornava-se necessário não só implementar novo regime cambial, que implicasse imposição de controles seletivos sobre as importações (o que foi feito em julho de 1947), mas, também, levar a diplomacia econômica brasileira a concentrar-se em soluções para as questões do reequipamento industrial e do desenvolvimento econômico, em vez de se concentrar na relação bilateral com os Estados Unidos, que estava gerando resultados muito pouco satisfatórios quanto a essas questões.

1.2 A diplomacia econômica multilateral brasileira

Durante o Governo Dutra, a diplomacia econômica brasileira buscou destacar a importância, sobretudo nas conferências de Genebra (1947) e Havana (1947-48), de construir uma ordem econômica internacional que permitisse aos países em desenvolvimento manter certo nível de protecionismo e, simultaneamente, concedesse tratamento especial, por parte dos países industrializados, aos produtos exportados por países em desenvolvimento, em virtude das necessidades de crescimento econômico destes últimos.

Na Conferência de Genebra que resultou na criação do Gatt (Acordo Geral de Tarifas e Comércio), o chefe da delegação brasileira, Antônio de Vilhena Ferreira-Braga, argumentou que “necessitamos de

[12] GREMAUD, Amaury Patrick; SAES, Flávio Azevedo Marques de; e TONETO JR., Rudinei, op. cit., p. 129.

proteção para que nossas indústrias em formação possam funcionar economicamente"[13]. Em Havana, na conferência que resultou na elaboração da Carta da OIC[14] (Organização Internacional do Comércio), delegações de países em desenvolvimento, como a do Brasil, conseguiram incluir na Carta um Artigo (XV) com referência a "Acordos preferenciais para o desenvolvimento e a reconstrução"[15]. Tratava-se de advogar não só acordos intergovernamentais de controle de preços de produtos de base (que dominavam a pauta de exportações desses países e do Brasil), mas também regras multilaterais flexíveis o suficiente de modo a permitir que os países em desenvolvimento pudessem implementar políticas de desenvolvimento industrial, que implicavam medidas protecionistas e de importações seletivas, dando prioridade à aquisição de equipamentos e matérias-primas das quais esses países não dispunham. O Brasil argumentava ser o princípio de "nação mais favorecida" válido para países de condição econômica semelhante, mas indesejável (pelo menos temporariamente) no caso das relações comerciais entre países ricos e pobres[16].

Esses esforços do Brasil em empreender uma atividade diplomática com caráter mais desenvolvimentista ficaram evidentes, também, na esfera interamericana. Na Conferência sobre Paz e Segurança, realizada no Rio de Janeiro em 1947 e que resultou no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar), os países latino-americanos, em geral, e o Brasil, em particular, reivindicaram aos representantes norte-americanos um programa de auxílio econômico para a América Latina semelhante ao que os Estados Unidos, então, implementavam na Europa Ocidental, o Plano Marshall. Os norte-americanos contra-argumentaram com a alegação de que seu país tinha excesso de encargos e responsabilidades na Europa e no Extremo Oriente. Essa posição dos Estados Unidos foi reafirmada na Conferência Interamericana de Bogotá, em 1948, na qual foi criada a Organização dos Estados Americanos (OEA).

[13] FERREIRA-BRAGA, Antonio de Vilhena. para Raul Fernandes apud. ALMEIDA, Paulo Roberto de (1996), "A diplomacia do liberalismo econômico". In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de (org.), *Crescimento, modernização e política externa*, v. I de *Sessenta anos de política externa brasileira: 1930-1990*, p. 190. Citação do Ofício 3 de Genebra, 30/06/1947.
[14] A OIC não foi constiuída em razão da rejeição da Carta pelo Congresso americano.
[15] ALMEIDA, Paulo Roberto de, op. cit., p. 192.
[16] Id., ibid.

Enquanto essas conferências multilaterais, mundiais ou interamericanas, tinham lugar, debatia-se, na Organização das Nações Unidas, em Nova York, sobre a possibilidade de criação de uma comissão econômica para estudar os problemas de desenvolvimento econômico da América Latina.

1.3 O processo de criação da Comissão Econômica para a América Latina e a participação da diplomacia brasileira

A história da CEPAL teve seu início em 14 de julho de 1947, quando o Embaixador do Chile junto às Nações Unidas, Hernán Santa Cruz, solicitou oficialmente ao Secretário-Geral da ONU que incluísse, no próximo período de sessões do Conselho Econômico e Social (Ecosoc), um projeto de resolução com a proposta de criação de uma Comissão Econômica para a América Latina[17]. Anos mais tarde, Santa Cruz declarou ter agido sem o consentimento de seu governo, que só enviou mensagem de apoio ao Embaixador alguns dias depois[18]. Justificou sua atitude afirmando que "(...) la iniciativa fue muy motivada por la decision que tomé al iniciar mi misión en las Naciones Unidas de ocuparme principalmente en la tarea de mejorar las condiciones de América Latina"[19].

Todos os países latino-americanos, inclusive o Brasil (representado na ONU pelo Embaixador João Carlos Muniz), endossaram a proposta chilena. O que atraiu o interesse do Brasil foi o enfoque dado por Santa Cruz à necessidade de fomentar o processo de industrialização na América Latina e de levar adiante o processo de renovação do maquinário industrial desses países, gasto até o esgotamento quase completo ao longo dos anos de guerra.

No texto de seu projeto de resolução, o representante chileno afirmou que uma das principais responsabilidades da Comissão a ser criada seria

> to study, adopt and take part in the carrying out of measures necessary to facilitate a common action designed to promote the economic development of

[17] CEPAL (1988), *Antecedentes sobre la creación de la CEPAL*, p. IX.
[18] Id., ibid.
[19] Id., p. X.

> Latin America (...). These measures (...) will tend more particularly to promote the development of industry (...) with a view to satisfying the needs of world economy and improving the standard of life of the population[20].

O problema da renovação do equipamento industrial foi ressaltado por Santa Cruz já na primeira reunião do Ecosoc a discutir a proposta chilena, realizada em 1° de agosto de 1947. Foi a 103ª reunião do Conselho. De acordo com os registros da sessão, o Embaixador "recalled the wartime deterioration of machinery, the shortage of essential commodities and the handicap at present suffered because of the necessity of purchasing replacements at the present high prices of industrial imports"[21].

Os países industrializados apresentaram quatro objeções à formação de uma Comissão Econômica para a América Latina: (a) o Canadá acreditava ser um erro regionalizar o trabalho das Nações Unidas na esfera econômica; (b) a Grã-Bretanha ressaltava que as duas Comissões já existentes – uma para Europa e outra para Ásia e Extremo Oriente – tinham caráter temporário e que seus objetivos limitavam-se à reconstrução pós-guerra, o que não se aplicava ao caso da América Latina; (c) os Estados Unidos argumentaram que, com a criação, em Chapultepec, do Conselho Interamericano Econômico e Social (Cies), não se devia criar novo órgão que poderia redundar em duplicação desnecessária de esforços no que se relacionasse ao estudo dos problemas econômicos da América Latina; e (d) a União Soviética alegou que não se justificava a criação de Comissão para países que não haviam sofrido diretamente os efeitos da guerra[22]. De todas essas objeções, a terceira, referente à possível duplicação de trabalhos, seria a que por mais tempo perduraria.

Para estudar os argumentos favoráveis e contrários à criação da Comissão, o Ecosoc decidiu, em 11 de agosto, em suas 110ª e 111ª reuniões, estabelecer um comitê *ad hoc* composto por representantes de nove países. Destes, quatro eram latino-americanos: Chile, Cuba, Peru e Venezuela. Eram os que ocupavam, então, assentos no Ecosoc. Coube aos representantes desses países elaborar, com o auxílio de estudos

[20] Id., p. 14. Trecho do documento E/468, *Creation of an economic commission for Latin America – Proposal addressed to the Secretary-General by the delegation of Chile.*
[21] Id., p. 20. Trecho do documento *Proposed economic commission for Latin America.*
[22] Id., p. X.

preparados pela Secretaria-Geral das Nações Unidas, um documento que apontasse os principais problemas das economias latino-americanas. O Brasil não participou da elaboração desse documento[23].

Enquanto o comitê *ad hoc* elaborava relatório sobre a viabilidade (ou não) da criação da Comissão, decidiu-se, na sede da União Pan-Americana, em Washington, adiar a Conferência Internacional dos Estados Americanos, que teria lugar em Bogotá (e na qual seria criada a OEA), de 17 de janeiro para 30 de março de 1948. Esse adiamento levou o comitê *ad hoc* do Ecosoc a requisitar à UPA, por sugestão dos Estados Unidos (que faziam parte do comitê), um parecer sobre a questão. O parecer foi elaborado pela instituição e submetido à aprovação pelo Cies em 15 de janeiro de 1948. O órgão endossou o parecer, que se declarava favorável à criação da Comissão[24]. Esse apoio garantiu maior legitimidade às atividades do comitê *ad hoc,* e este, em seu relatório final, apresentado ao Ecosoc em 29 de janeiro de 1948, declarou-se unanimemente favorável à Comissão, com a ressalva americana de que esta deveria ter, em seus três primeiros anos, caráter provisório[25]. O relatório expunha três razões básicas para que se criasse a Comissão: (a) esgotamento do equipamento industrial durante os anos de guerra; (b) inexistência de uma estrutura produtiva desenvolvida; e (c) problemas econômicos correntes que demandavam medidas urgentes[26].

No relatório, o comitê *ad hoc* rebatia todas as críticas expressas anteriormente pelos países desenvolvidos. Em primeiro lugar, uma regionalização das atividades econômicas da ONU por meio das atividades da Comissão não seria algo necessariamente negativo, uma vez que problemas de curto prazo (como o reequipamento industrial) seriam mais rapidamente solucionados por meio de um enfoque regional. Em seguida, o relatório destacava que, segundo os relatos das demais Comissões, não se podia diferenciar reconstrução de desenvolvimento. Por fim, o aval dado pelo Cies à criação da Comissão

[23] Id., p. 4.
[24] Id.
[25] Id., p. 5. Ver também POLLOCK, David H. (1978), "La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL" in: *Revista de la CEPAL*, segundo semestre de 1978, p. 61.
[26] MUNIZ, João Carlos. a Raul Fernandes, Delegação do Brasil na Organiação das Nações Unidas, Ofício 59, 20 fev. 1948, Arquivo Histórico do Itamaraty (AHI).

esvaziava a argumentação da duplicação desnecessária de esforços no âmbito interamericano[27].

Nesta fase de discussão das conclusões do relatório do comitê *ad hoc* do Ecosoc, o Brasil destacou-se ao contestar novas objeções feitas pela União Soviética à futura Comissão. Desta vez, os soviéticos declararam que esta poderia vir a ser mero disfarce para maior penetração econômica norte-americana nos países latino-americanos. O Embaixador Muniz contra-argumentou declarando que investimentos estrangeiros, norte-americanos ou não, eram absolutamente necessários para o desenvolvimento econômico em qualquer país. Desenvolvimento por meio de capital externo era, para Muniz, uma tendência histórica e natural da qual os próprios Estados Unidos constituíam um exemplo.

Ao pronunciar-se sobre o relatório, Muniz elogiou as precauções do comitê *ad hoc* em evitar que o novo órgão viesse a redundar em duplicação de esforços, dada a existência do Cies. Quanto aos objetivos da futura Comissão, Muniz concentrou-se na importância dada, no relatório, à questão da renovação do equipamento industrial nos países latino-americanos. O Embaixador brasileiro declarou que esperava da Comissão elaboração de estudos que mostrassem soluções a esse problema, que, para Muniz, constituía obstáculo sério ao desenvolvimento econômico a longo prazo do Brasil, em particular, e dos demais países latino-americanos, de modo geral[28].

Essa fase de debates formalizou-se em 25 de fevereiro de 1948, quando o Ecosoc, em sua 153ª reunião, por 13 votos a favor e nenhum contra (e quatro abstenções), aprovou a Resolução 106, que declarava oficialmente estabelecida a Comissão Econômica para a América Latina, a CEPAL[29]. O órgão teria como membros todas as nações latino-americanas, os Estados Unidos, a Grã-Bretanha, a França e a Holanda. Esses países europeus seriam membros por exercerem soberania sobre territórios no continente americano.

Nessa resolução, que definia as responsabilidades da CEPAL, constava como primeira tarefa "to initiate and participate in measures (...) for dealing with urgent economic problems arising out of the war

[27] CEPAL, op. cit., p. 5.
[28] Id., ibid., p. 210.
[29] Id., p. 5.

and for raising the level of economic activity in Latin America (...)"[30]. Em virtude disso,

> the Commission shall direct its activities especially towards the study and seeking of solutions of problems arising in Latin America from world economic maladjustment (...), with a view to the cooperation of the Latin American countries in the common effort to achieve (...) economic stability[31].

A resolução incluía, também, um parágrafo que destacava a necessidade de evitar que os trabalhos da CEPAL confundissem-se com os do Cies por meio da cooperação entre ambos os órgãos: o primeiro, subordinado à ONU; o segundo, subordinado à UPA (que logo se tornaria OEA). Essa observação devia-se, sobretudo, à pressão exercida pelos Estados Unidos. O texto original da resolução fazia uso da expressão *seek to cooperate* ("buscar cooperar") no que se referia à necessidade de trabalho conjunto entre CEPAL e Cies. Essa expressão foi modificada, no texto final, para *shall take all measures to cooperate* ("tomar todas as medidas [necessárias] para cooperar")[32]. Não se trata de modificação textual irrelevante, uma vez que enfatizava a necessidade de cooperação.

Por fim, a resolução determinava que, até 1951, o Ecosoc deveria fazer uma revisão do trabalho que a CEPAL empreendesse até então, de forma a decidir se a comissão deveria continuar suas atividades ou ser extinta[33]. Foi um resultado da pressão norte-americana, que nos anos seguintes continuaria a alegar duplicação de esforços e, acima de tudo, temia pela perda de influência sobre questões econômicas latino-americanas. A CEPAL tinha, portanto, pouco tempo para mostrar a que veio.

Os Estados Unidos deixaram evidente sua preocupação com a questão da duplicação de esforços e da criação de órgãos como a CEPAL (de enfoque interamericano, mas fora do âmbito das organizações pan-americanas e, em virtude disso, menos vulnerável a eventuais pressões

[30] Id., p. 243. Trecho do documento E/712, *Report of the ad hoc Committee on the proposal for an economic commission for Latin America.*
[31] Id., ibid.
[32] MUNIZ, João Carlos. a Raul Fernandes, Ofício 59.
[33] CEPAL, op. cit., p. 6.

dos Estados Unidos) na Conferência da UPA em Bogotá, realizada poucas semanas após a criação da CEPAL. Nessa Conferência foi criada a OEA e promulgada a Carta da nova organização, que substituiu a UPA. O Relatório de 1949 do Ministério das Relações Exteriores demonstra claramente qual foi a opinião geral sobre outros órgãos interamericanos num ambiente (o da Conferência Interamericana de Bogotá) no qual os representantes norte-americanos exerciam maior predominância e influência que na ONU:

> Em Bogotá, reconheceu-se que a excessiva multiplicidade de organismos oficiais e semi-oficiais constitui uma carga para os Estados americanos que, em muitos casos, dificulta a realização efetiva dos fins que lhes foram assinalados. A resolução III, emanada daquele conclave, incumbiu o Conselho [da recém-nascida OEA] de, no mais curto prazo possível, efetuar o levantamento completo da situação e atividades dos organismos interamericanos existentes, com o fito de coordená-los, reforçá-los ou extingui-los, conforme o caso[34].

A CEPAL estava subordinada ao Ecosoc e, portanto, à ONU, não à OEA. Dessa forma, determinações da OEA não poderiam extingui-la. De qualquer modo, essa resolução inserida na Carta da OEA demonstrava o desejo dos Estados Unidos de deixar bem claro sua pouca tolerância para com entidades interamericanas que pudessem cercear o campo de atividades de órgãos como o Cies, junto ao qual os Estados Unidos poderiam desempenhar papel mais atuante, exatamente por se tratar de criação sua (em Chapultepec), subordinada a uma organização (a OEA) cujo âmbito de atuação limitava-se às Américas.

Enquanto isso, o Ecosoc decidiu, em março de 1948, que a CEPAL teria sua sede em Santiago e que seu primeiro Período de Sessões (Conferência) ocorreria nessa cidade, ainda no primeiro semestre de 1948. Esse período de sessões foi marcado para o mês de junho. Seria a primeira oportunidade para que o órgão recém-criado começasse a mostrar resultados que justificassem sua criação.

[34] Ministério das Relações Exteriores (MRE) (1950), *Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores: Ano de 1949*, p. 72.

2. De Santiago ao México: os primórdios e a consolidação da CEPAL

Este capítulo trata do processo de consolidação da CEPAL, que se estendeu até 1951, e dos temas que dominaram os debates das primeiras conferências da Comissão, com destaque para as questões do reequipamento industrial e do financiamento do desenvolvimento econômico.

2.1 O início da CEPAL em Santiago, do Período de Sessões à chegada de Prebisch

O primeiro Período de Sessões da CEPAL teve lugar em Santiago, de 7 a 25 de junho de 1948. Após as formalidades iniciais (solenidades e discursos), decidiu-se constituir dois grupos de trabalho: o primeiro estudaria as propostas que viessem a ser feitas pelas delegações; e o segundo seria responsável pela coordenação dos trabalhos da CEPAL com o Cies. O primeiro grupo foi dividido em três subgrupos: (a) problemas econômicos e financeiros; (b) problemas relativos à produção industrial; e (c) problemas de alimentação[35].

[35] ECOSOC (1948), *Informe del primer período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina*, p. 9.

Apesar dessa divisão de tarefas, houve uma questão cuja discussão dominou todo o Período de Sessões, fazendo com que os assuntos discutidos pelos subgrupos relacionassem-se de forma direta com a seguinte questão: a necessidade de elaborar e publicar um estudo econômico sobre a América Latina.

O que tornava esse estudo imperativo era a concordância geral de que havia graves deficiências, nos países latino-americanos, em termos de dados estatísticos confiáveis sobre a estrutura econômica de cada país da região, o que em muito dificultava a realização da principal responsabilidade da CEPAL: estudar os problemas concretos da economia latino-americana, de modo a propor soluções adequadas aos mesmos. Fazia-se indispensável, portanto, reunir a maior quantidade de dados possível sobre as atividades agrícola, mineira, industrial, energética, financeira, de transportes e de comunicações, de modo a proporcionar à CEPAL os meios com os quais pudesse elaborar propostas para resolução dos problemas de infraestrutura produtiva da região[36].

Quanto à questão da coordenação dos trabalhos da CEPAL com o Cies, foi proposta e aprovada resolução segundo a qual ambos os organismos buscariam manter relação de estreita cooperação, de modo a evitar interferências e duplicação de trabalhos[37]. Esse problema atinente às relações entre CEPAL e Cies seria mais detalhadamente examinado no segundo Período de Sessões, em Havana, e com participação destacada do Brasil, como se verá adiante.

O Brasil esteve representado nesse primeiro Período de Sessões pelo Embaixador no Chile, Carlos Celso de Ouro Preto, e por Octavio Gouvêa de Bulhões, economista de tendências liberais que então exercia o cargo de chefe da Divisão de Estudos Econômicos e Financeiros do Ministério da Fazenda.

Embora Bulhões fosse liberal e mantivesse, portanto, reservas quanto ao desenvolvimentismo, tinha consciência de que a renovação do parque industrial brasileiro constituía passo essencial para dar continuidade ao crescimento econômico. Em artigo escrito após o fim do Período de Sessões em Santiago, Bulhões deixou bastante claro

[36] CEPAL, op. cit., pp. 259-260.
[37] Id., ibid., p. 262.

que foi basicamente a questão do reequipamento industrial que levou o Brasil a interessar-se pela criação da CEPAL e por uma participação ativa na Conferência de Santiago.

> Foi dentro do objetivo de tornar mais enfática a necessidade de se atender à reposição dos equipamentos industriais da América Latina, que o Brasil apoiou a proposta da delegação do Chile, no sentido de ser criada uma "Comissão Econômica para a América Latina". (...) O Brasil compareceu, assim, à Conferência de Santiago com o propósito de sugerir uma incumbência limitada e objetiva à Comissão. Da mesma forma que a "Comissão Econômica para a Europa" incumbira-se do urgentíssimo problema do combustível, a "Comissão Econômica para a América Latina" incumbir-se-ia do urgentíssimo problema do reequipamento[38].

De fato, nos documentos oficiais da CEPAL sobre a Conferência de Santiago, depreende-se que a participação brasileira concentrou-se na discussão sobre essa questão, uma vez que foi por proposta brasileira que se decidiu incluir o tema do reequipamento no estudo econômico a ser elaborado sobre a região.

> La inclusión en el Estudio Económico de una referencia especial acerca de las necesidades de los países latinoamericanos en materia de equipo y maquinaria, tiene su origen principalmente en una propuesta de la delegación de Brasil. (...) Las delegaciones del Brasil y del Perú sostuvieron que el problema de reequipar las instalaciones desgastadas durante la guerra es fundamental para las economias latino-americanas[39].

Embora diversas delegações, além da peruana, tenham feito referências a esse problema, como as da Colômbia, Cuba, Chile, México e Venezuela, o documento mostra claramente que a liderança, nas discussões sobre essa questão, coube à delegação brasileira.

Havia, também, outra questão importante para o Brasil: a dos preços internacionais dos produtos primários. Neste caso, o Brasil não

[38] BULHÕES, Octávio Gouvêa de (1948), "A Comissão Econômica para a América Latina – Ponto de vista do Brasil". In: *O observador econômico e financeiro*, Ano XIII, n° 151, ago. 1948, pp. 99-100.
[39] ECOSOC, op. cit., p. 14.

liderou as discussões, preferindo agir em conjunto com as delegações de Cuba, Chile, Haiti e Peru. A1ém disso, o Brasil limitou-se a recomendar ao Secretariado da CEPAL que "prestasse atenção a esse problema" quando da preparação do estudo econômico[40]. O Brasil praticamente não desempenhou papel ativo nos debates sobre outros temas (alguns dos quais importantes para o país, como o de assistência técnica e o de qualidade dos dados estatísticos latino-americanos), limitando-se a agir como observador nas discussões.

A prioridade brasileira era mesmo a questão do reequipamento industrial. Em entrevista coletiva à imprensa chilena, nos últimos dias da Conferência, o Embaixador Ouro Preto deu mais destaque a esse problema (chegando a ser redundante) que a qualquer outro que pudesse ser de interesse do Brasil.

> En esta entrevista [Ouro Preto] dió lectura a una declaración escrita, en la cual dejó constancia de que el Brasil concurre a la CEPAL, animado de las mejores esperanzas en sus resultados finales. (...) La declaración dice también que la preocupación de los delegados del Brasil ha sido (...) la de sugerir temas objetivos. Termina manifestando que es menester subrayar la importancia del problema que constituye la falta de equipos industriales, a fin de conservar la producción latinoamericana a su actual nivel y sobrepasarla en el futuro. (...) Ampliando la declaración escrita, el señor Celso de Ouro Preto recalcó la vital importancia que tiene la renovación de maquinarias industriales, ya que no es posible competir en los mercados mundiales con herramientas anticuadas[41].

Na conclusão do primeiro Período de Sessões da CEPAL, os governos dos países latino-americanos foram incumbidos de fornecer ao Secretariado do órgão, o mais rapidamente possível, dados estatísticos referentes às suas atividades econômicas, de modo a terminar a elaboração do "Estudo Econômico da América Latina" a tempo para sua apresentação no Segundo Período de Sessões, marcado para o primeiro semestre do ano seguinte, em Havana. De acordo com o relatório final da Conferência de Santiago, apresentado ao Ecosoc em 30 de julho de 1948, a elaboração desse estudo utilizaria como

[40] Id., ibid., p. 15.
[41] OURO PRETO, Carlos Celso de. a Raul Fernandes, Ofício 74, 24 jun. 1948, Embaixada do Brasil em Santiago, AHI, maço 43410.

base, em termos de forma, trabalhos semelhantes já preparados pelas outras Comissões econômicas, sobretudo o "Estudo da Situação e das Perspectivas Econômicas da Europa", feito pela respectiva Comissão[42].

O próximo passo era reunir os dados requisitados, o que era difícil para os países da América Latina, particularmente para o Brasil, onde praticamente inexistiam índices estatísticos dentro dos padrões internacionais. Em 10 de julho de 1948, antes da apresentação do relatório de Santiago do Ecosoc, a CEPAL enviou mensagem ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), requisitando o envio de todas as publicações do Ministério sobre assuntos econômicos. A Embaixada em Santiago atuou como intermediária entre o MRE e a CEPAL, que só em outubro começou a receber as publicações requisitadas. Foram enviados, entre outros, exemplares das seguintes publicações governamentais: Comércio Exterior do Brasil; Movimento Bancário do Brasil; Estatísticas Econômicas; Balanço da União; Relatório do Banco do Brasil S.A.; e Propostas Orçamentárias e Orçamento Geral da República. Despachos remetidos à Embaixada em Santiago mantinham-na informada sobre as publicações expedidas. Coube também ao MRE enviar ao Chile publicações do Ministério da Fazenda[43].

Apesar desses esforços, a falta de disponibilidade de algumas informações mais específicas chamava a atenção do economista Celso Furtado, que se tornou funcionário da CEPAL no início de 1949, por intermédio de Octávio Gouvêa de Bulhões.

> À medida que manuseava as estatísticas [enviadas pelo MRE], ia tomando conhecimento da pobreza relativa da informação sobre o Brasil. Não com respeito a dados brutos e à atualidade dos censos, mas à inexistência de índices dentro dos padrões internacionais. (...) Dispúnhamos de índices globais de produção e emprego e índices de produção para alguns ramos de indústrias referentes a certos países, inclusive Argentina, México e Chile, mas não ao Brasil. Verdadeira surpresa para mim foi a descoberta do atraso brasileiro dentro da América Latina[44].

[42] ECOSOC, op. cit., p. 43.
[43] Despachos 23 (20/09/1948), 25 (08/10/1948), 26 (21/10/1948), 27 (28/10/1948), 31 (22/12/1948), 32 (24/12/1948) e 33 (30/12/1948), MRE, AHI, maço 44206.
[44] FURTADO, Celso (1997), "A fantasia organizada". In: *Obra autobiográfica*, tomo I, pp. 148-149.

Malgrado essas deficiências, a delegação brasileira à Conferência de Havana criticaria, provavelmente por ignorância da situação do Brasil nessa questão, a falta de qualidade e confiabilidade dos dados estatísticos fornecidos pelos governos dos países-membros à CEPAL.

Em fevereiro de 1949, chegou a Santiago o economista argentino Raul Prebisch, que havia sido criador e dirigente do Banco Central da Argentina. Era o mais renomado economista latino-americano e apresentava-se à CEPAL para participar da preparação, como consultor, do estudo econômico.

O texto que Prebisch preparou para esse estudo constituiu a base inicial do instrumental teórico da CEPAL. Intitulava-se "O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais"*;* foi acrescentado ao "Estudo Econômico da América Latina" apresentado no Segundo Período de Sessões da CEPAL, em Havana, em junho de 1949.

Cabe sublinhar que, embora esta dissertação não busque analisar os detalhes do instrumental teórico que veio a ser desenvolvido no âmbito da CEPAL, é necessário, no entanto, ter em mente que esse instrumental, desenvolvido ao longo dos anos 50 com base, sobretudo, nas obras de Prebisch, passou a figurar como a grande referência ideológica e analítica para os desenvolvimentistas latino-americanos[45].

O primeiro texto de Prebisch em seu trabalho na CEPAL já fazia referência a questões que foram examinadas com maior profundidade nos anos seguintes: (a) a divisão da economia mundial em centro (países desenvolvidos) e periferia (países em desenvolvimento), com a constatação de que (a.1) o processo de industrialização e crescimento econômico não é linear nem contínuo, e, de que (a.2) a divisão internacional do trabalho resultava num distanciamento crescente entre centro e periferia, uma vez que esta só exportava produtos de baixo valor agregado, o que causava redução dos termos de troca para esses países; (b) a heterogeneidade da estrutura econômica da periferia, isto é, a existência de ramos produtivos de alta e baixa produtividade, estando os primeiros geralmente ligados a produtos de exportação, e os ú1timos, à agricultura para o mercado interno; e (c) o papel-chave

[45] BIELSCHOWSKY, Ricardo (1998), "Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: uma resenha". In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.), *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*, 2000, pp. 26-27.

a ser desempenhado pelo setor público no processo de industrialização dos países da periferia, visto que investimentos externos tinham como contrapartida remessas de lucros ao exterior. A industrialização não era, para Prebisch, uma opção, mas, sim, um processo imperativo para que se reduzisse a queda dos termos de troca e, consequentemente, a dicotomia centro-periferia[46].

O texto de Prebisch foi concluído às vésperas da Conferência de Havana, onde foi apresentado. Celso Furtado pediu-lhe autorização para traduzi-lo para o português e divulgá-lo no Brasil. Foi publicado na "Revista brasileira de economia" de setembro de 1949, três meses após a conferência.

A delegação brasileira enviada a Havana, no entanto, estava, naturalmente, mais interessada em defender os interesses do país (e, consequentemente, da própria CEPAL) do que em refletir sobre o estudo econômico então apresentado. A sobrevivência da CEPAL, com data marcada para ser definitivamente decidida (1951), dependia, então, de esforços que fossem além de meros elogios à qualidade do "Estudo Econômico da América Latina".

2.2 A Conferência de Havana

O segundo Período de Sessões da CEPAL realizou-se em Havana, de 29 de maio a 14 de junho de 1949. O Brasil fez-se representar pelo Embaixador em Cuba, Carlos Alves de Souza Filho, assessorado por diplomatas como José Jobim e Miguel Osório de Almeida, responsáveis pela defesa dos interesses brasileiros nos comitês que se formaram quando da abertura da Conferência. Miguel Osório de Almeida desempenharia papel particularmente importante na Conferência do México, em 1951.

Foram constituídos quatro comitês: I – Agricultura, II – Comércio e Finanças, III – Assistência Técnica e IV – Assuntos Gerais. Grande parte da atividade desses comitês foi dedicada ao exame das constatações feitas no estudo econômico referentes a cada tema.

[46] RODRÍGUEZ, Octavio (1988), "O pensamento da CEPAL: síntese e crítica". In: PEDRÃO, Fernando (org.), *O pensamento da CEPAL*, 1988, pp. 57-58. Ver também FURTADO, Celso, op. cit., pp. 154-157.

Essa divisão deu-se contra a vontade da delegação brasileira, que desejava a formação de dois ou, no máximo, três comitês. Do modo como ficou, o Brasil teve de empreender, na Conferência, um grande esforço nas discussões sobre reequipamento industrial e industrialização, urna vez que os debates que envolviam esses temas tinham lugar, de forma esparsa, em todos os comitês. A delegação brasileira acreditava ser impossível "discutir o problema de auxílio técnico independentemente do problema agrícola, e o de indústria sem abarcar o problema do financiamento"[47].

Apesar desses problemas, o Brasil exerceu, mais uma vez, a liderança nos debates sobre reequipamento industrial e industrialização (dividindo-a, de certa forma, com o México, que desempenhou em Havana papel mais ativo que em Santiago). Nesses debates, o que mais surpreendeu os brasileiros foi ver a delegação do Chile (que o Brasil considerava a mais bem preparada, em termos de excelência intelectual) evitar cuidadosamente, em projeto de resolução sobre essa questão, a menção do papel que a industrialização deveria ter no desenvolvimento econômico da região, contentando-se em empregar expressões como "desenvolvimento integral das economias latino-americanas" e outras equivalentes. As delegações da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos foram as que mais se bateram para evitar qualquer referência ao termo "indústria", em virtude da convicção de que objetivos de industrialização na América Latina estariam ligados a planejamento econômico, intervenção estatal na economia e redução da importância dos princípios de livre mercado e comércio na formulação de políticas públicas[48].

A delegação brasileira, todavia, alegou ser necessário dar maior ênfase, nessa resolução, ao papel que as indústrias deveriam desempenhar no desenvolvimento econômico dos países da América Latina, advogando, também, a necessidade de destacar o papel que a industrialização deveria exercer na elevação da produtividade dos povos do continente. O Brasil então propôs, ao projeto de resolução chileno, emenda que pedia "especial atenção para o problema industrial

[47] SOUZA FILHO, Carlos Alves de. a Cyro de Freitas-Valle, Ofício 108, 16 jun. 1949, Anexo I, *Relatório dos trabalhos da delegação do Brasil à II Sessão da CEPAL*, Embaixada do Brasil em Havana, AHI, maço 21208.
[48] Id., ibid.

nos projetos de desenvolvimento". A emenda foi aceita pelos demais delegados, incorporada ao texto chileno e aprovada em plenário[49].

Outro fator que desagradou à delegação do Brasil foi a surpreendente falta de preparação dos delegados de grande parte dos países latino-americanos (com algumas exceções, como Chile e México), uma vez que muitos representantes estrangeiros conheciam pouco ou nada de conceitos de ciência econômica, sem falar nos problemas de ordem socioeconômica que afligiam seus países. Os brasileiros foram muito críticos quanto a essa deficiência dos demais países em termos de recursos humanos.

> O nível geral das delegações latino-americanas foi extraordinariamente medíocre. (...) A maioria das delegações (...) foi composta de elementos para quem o uso das mais corriqueiras expressões econômicas criava dificuldades aparentemente insuperáveis. Essas delegações viram-se obrigadas a discutir assuntos fundamentalmente complexos, como a criação de sistemas multilaterais de pagamentos, problemas de paridade de preços agrícolas e industriais, etc. Essa situação quase provocou o colapso da Sessão em diversas ocasiões, só tendo sido possível evitar um desastre completo graças aos grandes esforços de umas poucas delegações bem preparadas e à vigilância, competência e dedicação dos economistas e do Secretariado da ECLA [sigla da CEPAL em inglês] e das Nações Unidas[50].

Por outro lado, o Brasil reconheceu poder esse problema resultar em graves consequências para a própria viabilidade da CEPAL, caso não se apresentassem propostas de solução. A delegação brasileira, junto com a norte-americana, propôs que se fizesse uso de fundos a serem postos à disposição pelo governo norte-americano (num futuro não definido, por pressão dos representantes norte-americanos) para reforçar os centros de ensino econômico na América Latina com professores e técnicos que pudessem treinar profissionais locais. Esse projeto foi aprovado sem dificuldades[51].

Nas discussões sobre informações estatísticas, a atitude adotada pela delegação brasileira, de crítica às demais nações latino-americanas por

[49] Id.
[50] Id.
[51] Id.

fornecerem à CEPAL dados estatísticos de qualidade e confiabilidade duvidosas, foi, no mínimo, irônica, dadas as graves deficiências registradas já alguns meses antes da Conferência por Celso Furtado, em Santiago, com base nas publicações e nos documentos enviados pelo MRE ao Chile, por solicitação da CEPAL. Os delegados brasileiros, que, provavelmente, ignoravam o quanto o Brasil era deficiente nessa questão, chegaram a fazer sugestões.

> Ao invés de apenas coletar, sintetizar e interpretar dados recebidos dos governos-membros, que no fundo são incapazes de fazê-los, dever-lhe-á [à CEPAL] caber uma missão por assim dizer educativa, procurando analisar as deficiências de informação econômica nos diversos países e sugerindo medidas cooperativas para o melhoramento e a ampliação desses serviços técnicos. (...) Em virtude do fato de que, sem o conhecimento de certas magnitudes básicas, qualquer esforço de planejamento em grande escala deverá trazer resultados forçosamente incertos, parece que essa perigosa tendência do Secretariado [de colocar-se na dependência de informações e relatórios fornecidos pelos próprios países-membros] deverá ser cuidadosa e energicamente fiscalizada e combatida pelas nossas delegações às futuras Sessões da Comissão[52].

Por fim, embora o Brasil empenhasse-se com muita determinação nos debates da Conferência, percebia-se que grande parte das delegações, além de estarem mal preparadas, acreditava que pouco teria a ganhar com quaisquer atividades desempenhadas no âmbito da CEPAL, preferindo concentrar-se em debates junto ao Cies que, exatamente por estar sob maior controle dos Estados Unidos, era visto como foro de debates mais favorável àqueles que almejassem obter vantagens ou concessões de ordem econômica per parte dos norte-americanos. É interessante notar que pensavam dessa forma porque já viam a CEPAL como demasiado independente, em comparação com os demais órgãos interamericanos.

> Existe um movimento de parte de alguns desses países no sentido de prestigiar o Conselho Interamericano Econômico e Social, em detrimento da consolidação da ECLA. Esse movimento (...) foi visto com muita simpatia pela delegação norte-americana, que não perdeu ocasião para incentivá-lo indiretamente, sugerindo

[52] Id.

> assuntos que pudessem servir de pretexto para as delegações interessadas voltarem à carga com seus ataques à ECLA. (...) É interessante notar que esses delegados parecem julgar ser a ECLA um novo organismo internacional perfeitamente autônomo e não apenas uma das Comissões Regionais do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas[53].

Quanto às relações entre a CEPAL e o Cies e à coordenação de suas atividades, prevaleceu o ponto de vista defendido, de início, quase que exclusivamente pela delegação do Brasil, que foi o de manter coordenação tão flexível quanto possível entre os dois organismos e que, para isso, em vez de se fazer uma divisão prévia de atribuições entre ambos, seria mais conveniente deixar estabelecido o princípio de que a duplicação de esforços era inaceitável e que os Secretários Executivos de ambos os organismos deveriam manter-se em contato constante para que nenhum dos dois iniciasse trabalho que já estivesse sendo feito pelo outro[54].

Para a delegação brasileira, evitar-se-ia, dessa forma, tanto a duplicação de esforços quanto o perigo de "omissão de esforços" em setores econômicos importantes para os países latino-americanos. O Brasil defendeu sua posição enfatizando que qualquer divisão prévia e rígida de atribuições entre CEPAL e Cies poderia dificultar a realização de estudos indispensáveis, caso a organização responsável por um tema específico considerasse pouco viável elaborar estudo correspondente em virtude de circunstâncias do momento. Esse ponto de vista foi consubstanciado num memorando dos representantes das duas organizações e, também, numa resolução aprovada em plenário[55]. Foi um êxito sobre a posição dos Estados Unidos, que era a de apoiar o Cies recorrendo sempre ao argumento do perigo da duplicação de trabalhos.

> O problema de uma possível duplicação de atividades entre a CEPAL e o CIES despertou grandes debates, sendo visível a tendência da delegação americana (...) para apoiar o último em detrimento da primeira. O fato de a CEPAL pertencer às Nações Unidas empresta-lhe uma característica que o CIES não está em

[53] Id.
[54] Id.
[55] Id.

> condições de alcançar. (...) A leitura do documento *Proposed position of the United States at the Buenos Aires Conference* [Conferência da OEA que ocorreu anteriormente à da CEPAL em Havana] esclarece que os EUA, além de deverem "tomar uma firme posição contra uma maior expansão da estrutura econômica, tanto das Nações Unidas como do setor interamericano, no que diz respeito à América Latina especificamente"; devem, igualmente, "opor-se à criação de qualquer organização que se destine a planejar e fomentar o desenvolvimento econômico por intermédio de serviços técnicos, pois esses já existem hoje através de eficientes canais privados"[56].

O documento mencionado na citação acima continha, também, os princípios básicos que os Estados Unidos buscavam seguir em quaisquer negociações no âmbito hemisférico: (a) os empréstimos de governo a governo por parte dos Estados Unidos deviam ser abandonados como meio de prover capital de desenvolvimento aos países da América Latina; (b) as solicitações de empréstimos a governos estrangeiros ou suas agendas deviam ser encaminhadas a fontes de capital privado ou ao Banco Mundial, dependendo este último, principalmente, do mercado de capital privado; e (c) negociações tendo em vista criar clima favorável para o investimento privado deviam ser realizadas separadamente com cada país latino-americano[57].

A despeito de todos os obstáculos que teve de enfrentar em Havana, a delegação brasileira considerou satisfatórios os resultados da Conferência, uma vez que foi, para todos os efeitos, a delegação mais atuante nesse período de sessões e a que mais se levantou em nome do processo de industrialização na América Latina, já que a do Chile, país-sede e mentor da CEPAL, hesitou na questão da industrialização.

> As possibilidades de o Brasil dominar integralmente as futuras sessões da ECLA são muito grandes. Basta para isso que as nossas delegações contem corn elementos experientes, simultaneamente, em assuntos econômicos e nos precedentes das Nações Unidas. A facilidade com que a nossa delegação manipulou os assuntos de seu interesse nesta Sessão proveio sobretudo do

[56] SOUZA FILHO, Carlos Alves de. a Cyro de Freitas-Valle, Ofício 107, 14 jun. 1949, Embaixada do Brasil em Havana, AHI, maço 21208.
[57] Id.

> fato de possuir todos os antecedentes [documentações relativas ao temário da conferência] da ECLA e do Conselho Econômico e Social[58].

A dedicação do Brasil aos trabalhos no âmbito da CEPAL não significa que a diplomacia brasileira esperasse apenas ganhos no longo prazo com a organização. As razões apontadas pelos delegados brasileiros para justificar a defesa da instituição, segundo ofício enviado ao MRE após o encerramento da Conferência de Havana, concentravam-se em fatores de curto prazo. Em primeiro lugar, afirmavam que, sem a CEPAL, os países latino-americanos estariam financiando indiretamente a reconstrução europeia e asiática (por meio das comissões econômicas regionais correspondentes, que consumiam, reunidas, cerca de US$ 200 milhões anuais do fundo comum das Nações Unidas). Com a existência da CEPAL, ao contrário, eram os países europeus (cuja contribuição ao fundo comum era maior que a da América Latina) que estavam financiando o desenvolvimento latino-americano. Só esse fato, afirmavam os representantes brasileiros, já era suficiente para justificar a criação e manutenção da CEPAL[59].

Em Havana, o Brasil atuou em mais áreas de negociação que em Santiago, no ano anterior, quando a delegação brasileira concentrara grande parte de seus esforços na questão do reequipamento industrial. Em 1949, a diplomacia brasileira estava mais consciente dos benefícios de curto e longo prazo que poderiam ser obtidos com a existência da CEPAL, ao mesmo tempo em que teve acesso a documentos do Departamento de Estado norte-americano (como o mencionado acima – "Posição proposta dos Estados Unidos para a Conferência de Buenos Aires") nos quais era evidente a intenção norte-americana de evitar a consolidação de órgãos como a CEPAL, de atuação independente do sistema interamericano sob influência dos Estados Unidos.

No próximo capitulo, ver-se-á que no terceiro Período de Sessões da CEPAL, a ser realizado em Montevidéu, em 1950, o Brasil buscaria manter essa mesma agressividade, que viria a tornar-se ainda mais necessária no quarto Período de Sessões, em 1951, circunstância na qual seria decidida a sorte da CEPAL.

[58] SOUZA FILHO, Carlos Alves de. a Cyro de Freitas-Valle, Ofício 108.
[59] Id., ibid.

2.3 O prestígio da CEPAL no Brasil e o de Prebisch na CEPAL

A boa recepção que o texto de Prebisch teve em Havana fez com que o economista argentino decidisse prolongar sua permanência na CEPAL, que instituiu um centro de pesquisas sob sua direção. Simultaneamente, a publicação desse texto (traduzido por Celso Furtado) na Revista brasileira de economia, em setembro de 1949, fez com que se ampliasse no Brasil a discussão sobre a importância das atividades da CEPAL, até então restrita a alguns círculos diplomáticos e de economistas.

A principal consequência dessa maior amplitude do debate foi a redução da dependência, para elaboração da parte referente ao Brasil nos estudos econômicos seguintes (a serem publicados anualmente, pelo que se decidiu em Havana), de publicações do governo, fornecidas à CEPAL pelo MRE. Pouco após a publicação do texto de Prebisch no Brasil, os diretores do Departamento Econômico da Confederação Nacional da Indústria (CNI), Rômulo de Almeida, e do Departamento de Economia Industrial da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), Abelardo Villas Boas, colocaram-se à disposição da CEPAL, comprometendo-se a fornecer todos os dados e informações que a organização viesse a requisitar. Graças a essa solicitude, foi possível, por exemplo, iniciar prontamente o levantamento de dados sobre as atividades das indústrias de bens de capital de São Paulo. Simultaneamente, estimativas da renda nacional estavam sendo preparadas na Fundação Getúlio Vargas (FGV), utilizando-se a melhor base estatística possível[60].

Havia-se decidido em Havana que, além de novo estudo econômico geral da América Latina, também seriam preparados estudos especiais sobre as quatro maiores economias da região (Argentina, Brasil, Chile e México). O estudo sobre o Brasil pôde fazer proveito dessa disponibilidade mais ampla de dados possibilitada pela diligência da iniciativa privada.

No "Estudo econômico da América Latina" apresentado na Conferência de Montevidéu, os cinco primeiros capítulos, de caráter teórico, foram escritos por Prebisch e intitulavam-se "Crescimento,

[60] FURTADO, Celso, op. cit., pp. 170-171.

desequilíbrio e disparidades: interpretação do processo de desenvolvimento econômico"[61].

Esse documento já continha, de forma mais aprofundada que no texto anterior de Prebisch, os elementos que se tornariam, nos anos seguintes, pontos de referência teórica e ideológica para os desenvolvimentistas latino-americanos. Prebisch analisava mais detalhadamente a dicotomia centro-periferia, a questão da heterogeneidade econômica da periferia e o problema do planejamento econômico. Ao ser apresentado, durante a Conferência de Montevidéu, o texto serviu de base teórica para a elaboração do chamado "Decálogo de Montevidéu", com diversas recomendações alusivas à questão do desenvolvimento econômico na América Latina. Dessa forma, o prestígio de Prebisch na CEPAL consolidou-se e, pouco após o término da Conferência, o economista argentino tornou-se Secretário Executivo da CEPAL (cargo que ocuparia até 1963), em substituição ao mexicano Gustavo Martínez Cabañas[62].

2.4 A Conferência de Montevidéu

O terceiro Período de Sessões da CEPAL realizou-se em Montevidéu, de 15 a 21 de junho de 1950. Desta vez, a delegação brasileira não foi chefiada pelo respectivo Embaixador brasileiro, mas pelo General Anápio Gomes, Diretor do Departamento de Exportações e Importações do Banco do Brasil. Entre seus assessores, destacavam-se o diplomata Antônio Azeredo da Silveira (futuro Ministro das Relações Exteriores, durante o governo Geisel) e os economistas Abelardo Villas Boas (mencionado anteriormente, chefe do Departamento de Economia Industrial da Fiesp) e José de Campos Mello (que trabalhara na ONU)[63].

No início da Conferência, foram criados quatro comitês: I – Desenvolvimento Econômico na América Latina; II – Investimentos Estrangeiros e Problemas de Financiamento; III – Comércio Exterior; e IV – Coordenação entre CEPAL e Cies. Para a delegação brasileira, as discussões mais enérgicas concentraram-se nos comitês I e II, uma vez que as propostas brasileiras estavam relacionadas à questão do

[61] Id., ibid., p. 174.
[62] Id., pp. 185-188.
[63] ECOSOC (1950), *Informe sobre el tercer período de sesiones de la Comisión Econômica para América Latina*, p. 6.

desenvolvimento econômico regional e da possibilidade de estabelecer critérios seletivos para a entrada, nos países da região, de investimentos externos[64].

A delegação brasileira apresentou projeto de resolução com recomendação de auxílio do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) aos países da América Latina em seus problemas de desenvolvimento econômico. A delegação alegou ter o banco recebido, para sua constituição, o apoio da maioria dos países da região. Agora, afirmava o projeto, o Bird poderia dedicar-se, preferencialmente, ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico na América Latina. De acordo com a proposta brasileira, o Bird estava financiando projetos que beneficiavam não só países afetados pela guerra, mas, também, territórios dependentes desses países, cujos produtos eram competitivos e substitutivos dos produtos mais exportados pelos países latino-americanos (como café, cacau, trigo, algodão e têxteis)[65].

Embora se tratasse de uma proposição sobre desenvolvimento econômico (de responsabilidade do comitê I, a sugestão do Brasil no projeto de resolução referia-se, basicamente, a problemas de financiamento, e, por isso, acabou sendo incluída em resolução da conferência referente a investimentos estrangeiros, assunto tratado pelo comitê II[66]. Verificava-se, mais uma vez, o problema da impossibilidade de tratar de temas amplos em apenas um comitê, o que exigia grande diligência por parte dos representantes brasileiros.

A delegação brasileira apresentou, também, projeto de resolução que requisitava estudo da CEPAL com indicação do montante de capital estrangeiro necessário para o desenvolvimento das economias latino-americanas. Esse trabalho deveria analisar, igualmente, as flutuações que se tivessem verificado nas correntes de investimentos estrangeiros na região, com indicações de medidas efetivas a serem adotadas para que se obtivesse um montante adequado e estável de investimentos estrangeiros[67].

---

[64] SOARES, José Roberto de Macedo. a Raul Fernandes, Ofício 543, 26 jun. 1950, Embaixada do Brasil em Montevidéu, AHI, maço 34313.
[65] SOARES, José Roberto de Macedo. a Raul Fernandes, Ofício 507, 13 jun. 1950, Embaixada do Brasil em Montevidéu, AHI, maço 34313.
[66] ECOSOC, op. cit., pp. 16-17.
[67] SOARES, José Roberto de Macedo a Raul Fernandes, Ofício 507.

A argumentação brasileira nesse projeto foi, de forma semelhante à proposta mencionada anteriormente, acrescentada à resolução final, sobre investimentos estrangeiros[68].

A atuação da delegação brasileira em Montevidéu diferiu, desse modo, tanto da de Santiago, que se concentrara no problema do reequipamento industrial, quanto da de Havana, na qual o Brasil fizera propostas que aludiam a questões como a qualidade dos dados estatísticos dos governos latino-americanos e a relação de cooperação entre CEPAL e Cies.

Na conferência, de forma geral, os debates mais calorosos concentraram-se no comitê I, em virtude da apresentação de um documento (por parte de diversas delegações latino-americanas, inclusive a brasileira) que continha dez projetos de resolução, todos referentes ao desenvolvimento econômico dos países latino-americanos, o que provocou forte reação contrária por parte das delegações norte-americana e britânica[69]. Esse documento, que passou a ser chamado de "Decálogo de Montevidéu", foi preparado, como mencionado anteriormente, por inspiração (e com auxilio técnico) do Secretariado da CEPAL[70].

Esse documento continha, entre outras, as seguintes recomendações:

> Determinar as metas específicas do desenvolvimento econômico e estabelecer uma ordem de preferências em sua realização, a fim de obter o aproveitamento ótimo daqueles recursos e evitar que certas atividades se desenvolvam em detrimento de outras mais proveitosas para a economia de cada país.
>
> Tomar medidas de previsão destinadas a atenuar ou impedir possíveis desequilíbrios de ordem exterior, fixando metas para a progressiva substituição de certas importações por produção interna.
>
> Absterem-se os países importadores de adotar medidas que, ao entorpecer as exportações dos produtos dos países latino-americanos, ponham obstáculos ao desenvolvimento econômico destes, afetando adversamente sua capacidade

[68] ECOSOC, op. cit., p. 17.
[69] SOARES, José Roberto de Macedo. a Raul Fernandes, Ofício 543, 26 jun. 1950, Embaixada do Brasil em Montevidéu, AHI, maço 34313.
[70] FURTADO, Celso, op. cit., p. 186.

para importar e obrigando-os a restringir suas importações de bens de capital e outros bens essenciais ao desenvolvimento econômico[71].

O chefe da delegação cubana, Embaixador Luis Machado, declarou, na ocasião, que o decálogo constituía "o mais importante de todos [os documentos] até hoje elaborados para o desenvolvimento econômico das nações latino-americanas"[72].

O calor dos debates deveu-se à oposição dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha ao documento. Os britânicos praticamente limitaram-se a apoiar a posição norte-americana, segundo a qual não cabia aos governos empreender estratégias de planejamento econômico de modo a acelerar o desenvolvimento; deveriam apenas proporcionar uma atmosfera doméstica favorável ao ingresso de investimentos externos, o que resultaria, espontaneamente e, no longo prazo, no desenvolvimento econômico local[73].

A posição anglo-saxã, no entanto, não era compartilhada pelos franceses, cuja delegação era chefiada por Pierre Mendès-France (futuro Primeiro-Ministro), particularmente impressionado pelo instrumental teórico desenvolvido, como diz Furtado, "nesses países de *là-bas*"[74]. A relutância francesa em aderir ao ponto de vista das delegações norte-americana e britânica, somada à intensa pressão das delegações latino-americanas pela aprovação do documento em plenário, fez com que os representantes norte-americanos (e, consequentemente, também os britânicos) recuassem e o aprovassem. De qualquer forma, a delegação norte-americana declarou que submeteria sua aprovação ao documento à análise de seu governo, que verificaria se o documento não continha "proposições contrárias à política econômica e aos compromissos internacionais dos Estados Unidos"[75].

O que desagrava aos Estados Unidos na CEPAL era o apoio teórico que esta começava a proporcionar, na América Latina, às políticas de intervenção estatal voltadas para o processo de industrialização nos países da região. De acordo com o ponto de vista norte-americano,

[71] SOARES, José Roberto de Macedo. a Raul Fernandes, Ofício 543.
[72] Id., ibid.
[73] FURTADO, Celso, op. cit., p. 186.
[74] Id., ibid., pp. 186-187.
[75] ECOSOC, op. cit., p. 9.

semelhantes políticas contrariavam os princípios econômicos clássicos de convicção nas forças do livre-mercado e das vantagens comparativas, além de supostamente constituírem ameaça às exportações norte-americanas de produtos industrializados para a América Latina (em virtude do aval que a instituição dava à política de substituição de importações)[76]. O Brasil começava a considerar a CEPAL o melhor foro internacional para apresentação e defesa de políticas públicas de industrialização, como é possível ver em partes do discurso então proferido pelo General Anápio Gomes sobre investimentos estrangeiros no Brasil.

> No Brasil, o Estado se viu na necessidade (...) de tomar sob sua responsabilidade certas empresas antes comandadas pelo capital privado. É o que ocorre, per exemplo, com os transportes ferroviários e marítimos, com algumas empresas de transportes urbanos, com algumas instalações portuárias, etc. Além disso, o Estado também se viu na obrigação de intervir, com sua ação compensadora, na criação de indústrias básicas devido à falta de iniciativa do capital privado, tanto nacional como estrangeiro[77].

A postura hostil dos Estados Unidos em relação à CEPAL consolidava-se no momento em que o principal argumento até então utilizado pelos norte-americanos contra a instituição, isto é, o risco da duplicação de esforços com o Cies, perdia lentamente o vigor de antes. A cooperação entre ambos os órgãos estava começando a dar seus primeiros resultados, como na preparação de dois importantes estudos: "O crédito agrícola na América Central" e "Situação jurídica e econômica dos investimentos estrangeiros em países selecionados da América Latina"[78].

Durante a Conferência de Montevidéu, os Secretários Executivos da CEPAL e do Cies declararam que, até aquele momento, não se registrara duplicação de esforços nas atividades das instituições. Adicionalmente, foi reafirmada a resolução aprovada em Havana (e proposta pelo Brasil), segundo a qual a cooperação entre ambos os organismos deveria ser

[76] POLLOCK, David H., op. cit., p. 68.
[77] SOARES, José Roberto de Macedo, Ofício 507.
[78] ECOSOC, op. cit., p. 12.

flexível e baseada em contato permanente entre ambos os Secretários Executivos, de modo a facilitar trabalhos conjuntos[79].

Esse enfraquecimento do argumento da duplicação de esforços não evitou, porém, que os Estados Unidos mantivessem sua hostilidade em relação à CEPAL. Na Conferência do México, em 1951, os norte-americanos tentariam levar a cabo a absorção da CEPAL pelo Cies. Fracassariam e a CEPAL deixaria de ter caráter temporário, tornando-se definitiva.

2.5 A Conferência do México e a consolidação da CEPAL

Na mesma resolução do Ecosoc (n° 106) que criou a CEPAL, em fevereiro de 1948, ficara decidido que "not later than 1951 the Council shall make a special review of the work of the Commission with a view to determining whether the Commission should be terminated or continued"[80].

Desde 1948, a CEPAL apresentava ao Ecosoc, após o término de cada período de sessões (Santiago, Havana e Montevidéu), um relatório com síntese dos debates e as resoluções finais da respectiva conferência. No quarto Período de Sessões da CEPAL, realizado em maio e junho de 1951 na Cidade do México, cabia às delegações dos países-membros chegarem a um consenso sobre a manutenção ou não das atividades da instituição, isto é, se o relatório a ser apresentado ao Ecosoc após a conclusão dos trabalhos no México deveria recomendar a continuidade ou a cessação da CEPAL.

No Brasil, a influência das ideias da CEPAL expandia-se, sobretudo em entidades de representação dos interesses do empresariado industrial, como a Fiesp e a CNI. Em 1950, Prebisch, já Secretário Executivo da CEPAL, esteve no Brasil e fez palestras na CNI, além de visitar instalações industriais em São Paulo. Um dos maiores partidários das ideias de Prebisch no Brasil era o Presidente da CNI, o empresário Euvaldo Lodi. As edições de 1950 da revista Estudos econômicos, do Departamento Econômico dessa entidade, publicavam artigos com críticas severas ao relatório final da Missão Abbink, formada em 1949

[79] Id., ibid.
[80] CEPAL, op. cit., p. 245.

por economistas norte-americanos e brasileiros com o objetivo de elaborar uma avaliação geral sobre a economia brasileira[81]. O relatório advogava política de estabilização monetária e austeridade creditícia, o que era indefensável caso se apoiasse (como a CNI o fazia) a visão da CEPAL, segundo a qual urgia, na América Latina, empreender políticas de planejamento estatal que significariam maior intervenção e maiores gastos por parte do Estado, de modo a acelerar o ritmo do processo de industrialização. O instrumental teórico da CEPAL, ainda incipiente, já exercia influência no debate de ideias econômicas no Brasil.

Em janeiro de 1951, Getúlio Vargas assumiu a Presidência da República. Nesse momento, Rômulo de Almeida, até então um dos principais técnicos do Departamento Econômico da CNI e partidário das ideias da CEPAL, tornou-se chefe da assessoria econômica formada pelo novo Governo. Essa assessoria destacar-se-ia, ao longo do segundo Governo Vargas, por sua influência junto ao Presidente e por ser composta de técnicos desenvolvimentistas fortemente influenciados pela CEPAL. Um desses técnicos era Cleantho de Paiva Leite, economista com formação acadêmica nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha e que, além de membro da assessoria econômica, tornou-se, também, assessor presidencial para assuntos referentes à ONU, uma vez que havia trabalhado na SGNU[82]. Paiva Leite desempenharia papel fundamental na Conferência da CEPAL no México, ao atuar como intermediário entre a delegação brasileira e o Presidente da República.

Em abril de 1951, foi realizada em Washington, no âmbito da OEA, reunião de consulta dos Ministros das Relações Exteriores dos países do continente. Os Estados Unidos desejavam garantir o apoio econômico e militar dos países latino-americanos na Guerra da Coreia, que se iniciara no ano anterior. O resultado foi decepcionante para os norte-americanos, que nada conseguiram além de uma declaração de solidariedade. Os países da região ressentiam-se da falta de disposição mostrada pelos Estados Unidos, nos anos anteriores, em prestar auxílio econômico, em nível governamental, às nações latino-americanas[83].

[81] BIELSCHOWSKY, Ricardo (2000), *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo – 1930-1964*, pp. 331-333.
[82] LOUREIRO, Maria Rita (1997), *Os economistas no governo*, p. 56. Ver também FURTADO, Celso (1997), op. cit., p. 220.
[83] CERVO, Amado Luiz (2001), *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos*

A1ém disso, os Estados Unidos haviam tentado, por meio de gestões informais, fazer com que as nações da região, na Conferência da CEPAL no México (a realizar-se no mês seguinte), recomendassem o encerramento de suas atividades[84].

O Brasil obteve, ao menos, em troca da exportação de materiais estratégicos como manganês e areias monazíticas, o estabelecimento da Comissão Mista BrasilEstados Unidos (CMBEU), cujo objetivo seria definir programas de investimentos em setores de infraestrutura a serem financiados por recursos do governo norte-americano e de instituições como o Export-Import Bank (Eximbank)[85]. Esses financiamentos, porém, nunca viriam. Os Estados Unidos mantiveram sua política de evitar auxilio econômico aos países latino-americanos numa base governo a governo. A CMBEU veio a ser importante, todavia, em virtude de seus estudos sobre a economia brasileira, posteriormente utilizados na elaboração do Plano de Metas do Governo de Juscelino Kubitschek.

A Guerra da Coreia fez com que se chegasse à conclusão, no Governo brasileiro, de que convinha fortalecer a estrutura econômica do país, de modo a torná-la menos vulnerável a eventualidades externas como a que então se desdobrava[86]. Em virtude desse raciocínio, aumentava a importância da CEPAL como órgão capaz de fornecer base teórica para os programas econômicos desenvolvimentistas. O Relatório de 1951 do MRE expôs com clareza essa relação entre industrialização e segurança.

> Nossa política exterior não perde de vista o aparelhamento econômico e industrial do país. Incumbe-lhe, primordialmente, a defesa da Pátria, de seu patrimônio material e moral, de sua integridade territorial. Cumpre-lhe zelar pela defesa do continente americano contra quaisquer invasores eventuais e manter com os Estados vizinhos e irmãos do hemisfério relações de amizade, estreitas e duradouras[87].

---

paradigmas, pp. 102-103.

[84] FURTADO, Celso, op. cit., p. 214.

[85] HIRST, Mônica (1996), "A política externa do segundo governo Vargas" in: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de (org.), op. cit., p. 213.

[86] CERVO, Amado Luiz, op. cit., p. 103.

[87] MRE (1952), *Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores: Ano de 1951*, p. 7.

Ao iniciar-se o quarto Período de Sessões da CEPAL no México, o Brasil tinha, portanto, a convicção de que a consolidação da CEPAL era imprescindível para que os países latino-americanos mantivessem à sua disposição um organismo interamericano capaz não só de empreender estudos sobre problemas da estrutura econômica latino-americana, mas, também, de dar aval teórico às políticas de planejamento econômico e de substituição de importações.

O quarto Período de Sessões estendeu-se de 28 de maio a 16 de junho de 1951. A delegação brasileira era chefiada pelo Embaixador no México, Antônio Camillo de Oliveira, e tinha como principais assessores o diplomata Miguel Osório de Almeida e o economista Heitor Rocha Lima, da CNI. A Embaixada no México recebeu do MRE instruções consideravelmente vagas sobre o procedimento a seguir pela delegação.

> Dar apoio a toda iniciativa que vise a modernizar a agricultura, a desenvolver o aproveitamento dos recursos minerais e energia hidroelétrica, a intensificar a industrialização, a melhorar os meios de transporte, a estimular a inversão de capitais públicos e privados. Neste particular, Vossa Excelência acentuará o tratamento adequado que, dentro das limitações constitucionais, damos aos investimentos privados no Brasil[88].

Os trabalhos da Conferência foram divididos em quatro comitês: I – Desenvolvimento Econômico, II – Comércio Internacional; III – Coordenação com Outras Organizações e Questões Gerais; e IV – Funções da Comissão[89]. Mais uma vez, esse tipo de divisão desagradava à delegação brasileira, uma vez que se fazia necessário empreender esforços em mais de um comitê para tratar de questões como industrialização e investimentos externos.

Ambas essas questões foram tratadas, principalmente, no comitê I. Houve discussões quanto à utilização do termo "industrialização", defendida pelo Brasil. Algumas delegações preferiam o termo "diversificação", por acreditarem que "industrialização" deixaria de fora o setor agrícola, cujo desenvolvimento era, conforme alegavam,

[88] Telegrama DEC/xxx/602.(04), 25/05/1951, MRE, AHI.
[89] ECOSOC (1951), *Informe sobre el cuarto período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina*, pp. 4-5.

essencial para as nações latino-americanas menos industrializadas[90]. Na resolução final da Conferência sobre programas de desenvolvimento econômico, foi utilizada a expressão "substituição das importações por produção nacional", de modo a agradar a ambas as posições[91].

Quanto às discussões sobre investimentos externos, a delegação brasileira referia-se, sobretudo, à necessidade de eliminar a tributação dupla sobre esses investimentos, que diz respeito ao pagamento de taxas no país que investe e no que recebe o investimento. Na resolução final da Conferência sobre financiamento ao desenvolvimento econômico, recomendou-se o estudo de fórmulas que não só eliminassem a dupla tributação, mas, também, criassem incentivos fiscais ao investimento nos países latino-americanos menos desenvolvidos[92].

Ao longo da Conferência, os debates concentraram-se nos comitês III e IV, nos quais estava sendo decidido o futuro da CEPAL. As discussões foram mais tensas nos primeiros dias, quando a delegação do Panamá lançou a tese de que os trabalhos empreendidos pela CEPAL poderiam ser realizados pelo Cies, uma vez que os recursos à disposição para estudar os problemas econômicos latino-americanos eram muito limitados e, por essa razão, compensaria mais fortalecer as instituições que seriam, de fato, pan-americanas (como a OEA), em vez de dispersar energias. Os panamenhos afirmaram que o Cies deveria absorver, também, a equipe econômica da CEPAL, constituída por técnicos que eram ″um patrimônio da América Latina″[93].

Tratava-se, na verdade, da tese dos Estados Unidos, cuja delegação evitava expor-se abertamente, preferindo atuar nos bastidores. O representante brasileiro nessas discussões, Miguel Osório de Almeida, colocou-se contra a proposição panamenha, defendendo a permanência da CEPAL e opondo-se a quaisquer propostas de alteração em seu estatuto. A delegação do Chile, uma das mais atuantes em todas as conferências da CEPAL, tinha instruções de dar apoio à posição brasileira[94]. A delegação mexicana, por sua vez, exprimia-se com menos vigor e preferia uma solução de conciliação, inaceitável para o Brasil,

[90] Id., ibid., p. 6.
[91] Id., pp. 16-17.
[92] Id., p.18.
[93] FURTADO, Celso, op. cit., p. 219.
[94] Id., ibid., pp. 219-220.

que temia que semelhante resultado pudesse levar, na melhor das hipóteses, ao enfraquecimento da autonomia da CEPAL[95].

Miguel Osório de Almeida dependia, no entanto, de instruções mais claras do MRE, que demoravam a chegar. Desistiu de esperar e recorreu diretamente à Presidência da República. Enviou telegramas a Cleantho de Paiva Leite, no Rio de Janeiro, informando-o de que precisava de um respaldo mais sólido por parte do Governo para continuar mantendo sua posição. Paiva Leite, membro da assessoria econômica da Presidência da República e assessor do Presidente para assuntos referentes à ONU, buscou fazer com que Vargas enviasse à delegação brasileira na Conferência do México uma declaração que manifestasse inequivocamente o interesse do Brasil na manutenção e consolidação da CEPAL. Vargas enviou, então, mensagem de apoio às atividades da CEPAL, ressaltando a importância de sua manutenção[96]. Essa atitude permitiu que a delegação brasileira sentisse-se respaldada o suficiente para manter sua posição contra qualquer proposta que implicasse o encerramento das atividades da CEPAL[97].

A delegação norte-americana, dando-se conta de que a meta de absorção imediata da CEPAL pelo Cies fracassara, empreendeu estratégia mais sutil, defendendo a realização de conferências simultâneas da CEPAL e do Cies, alegando que essa medida facilitaria a cooperação entre ambos os organismos. O Brasil viu nessa proposta uma estratégia de esvaziamento das funções da CEPAL no médio prazo[98]. A delegação brasileira, mais autoconfiante após o respaldo presidencial, opôs-se à proposta, no que foi seguida pelo Chile e por diversas delegações latino-americanas. Brasil, Chile e outras nações alegaram que conferências simultâneas de ambos os organismos provavelmente resultariam em dificuldades na definição das responsabilidades de cada instituição[99]. Um documento do Cies mostra como o Brasil posicionou-se.

---

[95] Id.

[96] Não foi possível ao autor desta dissertação, apesar das tentativas empreendidas nos arquivos do MRE no Rio de Janeiro e Brasília, encontrar o texto original desta mensagem.

[97] Id., ibid., pp. 222-223.

[98] Telegrama DE/COI/602. (04), 04/06/1951, Embaixada do Brasil no México, AHI.

[99] ECOSOC, op. cit., p. 11.

> Su delegación no piensa que haya necesidad de reparar una máquina que está trabajando bien y la CEPAL, dentro de las limitaciones de su reducido presupuesto, lo ha hecho muy bien, sin duda. (...) Lo mismo puede decirse del CIES que, entre otras cosas, ha desarrollado un programa muy interesante de asistencia técnica que en modo alguno duplica el programa de las Naciones Unidas. Por lo tanto, la delegación del Brasil cree que no deben hacerse cambios radicales en la estructura actual de ninguna de las dos organizaciones[100].

Como não convinha aos Estados Unidos uma confrontação aberta com as nações latino-americanas, acima de tudo num momento no qual os norte-americanos buscavam reforçar suas alianças externas em virtude da Guerra da Coreia, a delegação norte-americana recuou e declarou-se favorável à consolidação da CEPAL, desde que fossem reforçados os elos de cooperação com o Cies[101]. O chefe da delegação norte-americana, Merwin Bohan, funcionário do Departamento de Estado, chegou a declarar que "en cuanto a teoria e investigación, la supremacia de la CEPAL no se discute"[102].

Na resolução final que recomendou ao Ecosoc a continuação, por tempo indeterminado, das atividades da CEPAL, esta passava a ter mais duas atribuições: (a) dedicar atenção especial a problemas de desenvolvimento econômico e auxiliar na elaboração de medidas coordenadas de fomento ao desenvolvimento econômico da região; e (b) auxiliar o CIES e seu Comitê de Assistência Técnica no desempenho de funções relacionadas com o Programa de Assistência Técnica da ONU[103].

De acordo com o texto da resolução final, a CEPAL constituía um eficiente centro de pesquisa dos fenômenos econômicos latino-americanos e um excelente instrumento para examinar a situação econômica latino-americana, propor políticas a serem seguidas para lidar com eventuais problemas e criar oportunidades de trabalho para economistas e outros indivíduos com formação técnica[104].

---

[100] Delegação do Brasil no Cies a João Neves da Fontoura, Ofício 91, 28 jun. 1951, Washington D.C., AHI, maço 77106.
[101] Id., ibid., p. 5.
[102] Id.
[103] ECOSOC, op. cit., p. 16.
[104] Id., ibid.

Na resolução também consta o argumento de que a Comissão Econômica para a Ásia e o Extremo Oriente havia recomendado ao Ecosoc, em março de 1951, a continuação, por tempo indeterminado, de suas atividades, e a inclusão, em seu estatuto, de atividades no campo do fomento ao desenvolvimento econômico[105]. A CEPAL considerou esse caso um precedente no qual poderia justificar sua posição pela manutenção de seus trabalhos.

A resolução finaliza com a conclusão de que a CEPAL deveria ter suas funções não só mantidas, mas também ampliadas, de modo a "(...) completar el instrumento económico más valioso que las economías de los países latinoamericanos han podido poner en movimiento hasta la fecha"[106].

Quando o relatório das atividades do quarto Período de Sessões da CEPAL (referente à Conferência do México), que incluía a resolução sobre a manutenção do organismo, foi apresentado ao Ecosoc, este o aprovou em sua Resolução 414[107]. Consolidava-se a CEPAL e, principalmente, do modo como os latino-americanos e, sobretudo, o Brasil, queriam.

Após o término da Conferência do México, Prebisch viajou ao Brasil para agradecer pessoalmente ao Presidente Vargas por sua atitude, considerada decisiva para o enfraquecimento da determinação norte-americana de fazer com que o Cies absorvesse as atividades desempenhadas pela CEPAL, fosse de imediato (como os Estados Unidos tentaram, inicialmente, levar adiante), fosse ao médio prazo (como os norte-americanos tentaram levar a cabo após se atestar a inviabilidade da ideia original)[108].

Ao ser recebido por Vargas no Palácio do Catete, Prebisch ouviu do Presidente que, ao ser informado de "que havia interesses mobilizados para eliminá-la [a CEPAL], procurei informar-me do que se tratava. Foi então que me decidi a apoiá-la"[109]. Durante o encontro, Vargas

[105] Id.
[106] Id.
[107] ECOSOC (1952), *Cuarto informe anual de la Comisión Económica para América Latina*, p. 2.
[108] FURTADO, Celso, op. cit., pp. 228-231.
[109] Id., ibid.

demonstrou nítido interesse nas atividades da CEPAL e solicitou cópias em português de seus estudos[110].

Cabe sublinhar, aliás, como o papel desempenhado por Vargas foi subestimado na questão relativa à consolidação da CEPAL. No Relatório de 1951 do MRE, a referência à CEPAL é reduzida e não faz menção aos debates que ocorreram, nem à vitória da posição brasileira na Conferência do México, nem à atitude do Presidente da República[111]. Adicionalmente, no discurso proferido pelo Embaixador Mário de Pimentel Brandão perante a Assembleia Geral da ONU em novembro de 1951, não se fez qualquer alusão à consolidação da CEPAL, o que não deixa de surpreender, já que esta se encontrava no sistema da ONU[112].

É muito provável que o MRE ressentiu-se pelo episódio da mensagem de Vargas, que ocorreu sem que o Ministério tenha exercido alguma ação relevante. Celso Furtado afirmou, sobre os eventos na Conferência do México, que "o Ministro [das Relações Exteriores] João Neves da Fontoura ainda não estava ao corrente das peripécias que havíamos vivido, pois a máquina do Itamaraty tomaria algum tempo para digerir os acontecimentos e elaborar sua própria versão deles (...)"[113].

A CEPAL estava, enfim, consolidada. Nas conferências seguintes, a questão da integração regional, que resultaria na formação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960, transformar-se-ia gradualmente no principal tema das discussões. Ao mesmo tempo, os governos latino-americanos passaram a fazer cada vez mais uso dos trabalhos elaborados por economistas da CEPAL como embasamento teórico para políticas públicas de planejamento

[110] Id.

[111] MRE, op. cit., p. 27. A análise do Relatório sobre os eventos ocorridos na CEPAL em 1951 limitou-se a uma frase: "Fez-se representar o Brasil na reunião relativa ao quarto período de sessões da Comissão, realizada em junho na Cidade do México visando a assegurar meios para um desenvolvimento industrial harmônico e coordenado entre os diversos países componentes da CEPAL e a alcançar, no que se refere ao comércio exterior, a estabilidade de poder aquisitivo de divisas acumuladas nos períodos de emergência". Nenhuma menção à consolidação da Comissão.

[112] FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO (1995), *A palavra do Brasil nas Nações Unidas: 1946-1995*, pp. 65-70.

[113] FURTADO, Celso, op. cit., pp. 228-229.

fundamentadas em substituição de importações e em investimentos estatais em infraestrutura e segmentos industriais.

3. Do México a Montevidéu: a CEPAL e o processo de integração latino-americano

Este capítulo analisa a importância crescente do tema da integração econômico-comercial nas conferências da CEPAL realizadas ao longo dos anos 50, a participação brasileira nos debates sobre esse tema e de que forma essas discussões no âmbito da Comissão influenciaram na formação, em 1960, da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC).

3.1 Visão geral sobre a relação da política econômica brasileira dos anos 50 com o pensamento da CEPAL

A política econômica brasileira seguida ao longo da década de 50 pode ser dividida em dois períodos: o do Governo Vargas e o do Governo Kubitschek. Ambos os Governos adotaram políticas desenvolvimentistas, embora diversas. Ver-se-á que a política de Vargas era a que mais se assemelhava ao conjunto de ideias da CEPAL.

O ponto prioritário da política econômica de Vargas foi dar continuidade ao processo de industrialização numa época em que segmentos da sociedade civil ainda acreditavam no argumento da "vocação agrícola" da economia brasileira[114]. Vargas, em seu segundo

[114] Para informações mais detalhadas sobre o processo de industrialização no primeiro Governo

Governo (1951-54), encontrou nos estudos da CEPAL o embasamento teórico que correspondia à concepção de desenvolvimento predominante nos altos escalões de sua administração. Por isso ajudou a Comissão a consolidar suas atividades em 1951, ao manifestar, em mensagem aos representantes brasileiros na Conferência do México, seu apoio às atividades da instituição.

Para os técnicos que ocupavam altos postos públicos no Governo Vargas, o processo de industrialização deveria ser empreendido a partir de um bloco de investimentos públicos e privados em infraestrutura e indústrias de base, essenciais para evitar a ocorrência periódica de estrangulamento externo por ausência de divisas para importar bens de capital. O Estado responsabilizar-se-ia por investir em segmentos de importância fundamental (como infraestrutura – energia, transportes e comunicações) cujos retornos em dividendos dessem-se de forma lenta demais para que a iniciativa privada manifestasse interesse em investir[115].

Para capacitar o Estado a realizar investimentos de grande porte como esses, urgia dotá-lo de um órgão capaz de canalizar créditos a atividades que fomentassem o desenvolvimento econômico e industrial. Em 1952, foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), de modo a cumprir esse objetivo e dirigir adequadamente o fluxo de investimentos públicos na economia.

Era necessário, também, elaborar uma forma de articulação da economia brasileira com o capital externo, criando condições favoráveis a sua entrada no país (mas com controles sobre remessas de lucros) para compensar a fraqueza do capital privado nacional e os limites do capital estatal. A principal estratégia do governo Vargas a esse respeito foi a criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), que realizaria estudos detalhados sobre a economia brasileira (a serem posteriormente utilizados na elaboração do Plano de Metas do Governo Kubitschek), mas teria resultados frustrantes quanto aos esperados financiamentos externos ao desenvolvimento econômico brasileiro.

A partir desses pontos, nota-se grande semelhança entre a política de industrialização seguida por Vargas e a defendida pelos técnicos da

Vargas, ver DINIZ, Eli (1978), *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945.*

[115] HAFFNER, Jacqueline Angélica Hernández (2002), *A CEPAL e a industrialização brasileira (1950-1961)*, pp. 49-51.

CEPAL, uma vez que a assessoria econômica de Vargas tinha como diretrizes o planejamento econômico, investimentos públicos em infraestrutura e a busca de cooperação com os capitais externos[116]. Por isso Vargas defendeu a CEPAL em 1951 e, em 1953, durante a Conferência da Comissão no Rio, proferiria discurso em que realçava a importância de suas atividades.

A política econômica seguida por Kubitschek de 1956 em diante tinha diferenças importantes em relação à de Vargas, a mais relevante das quais dizia respeito à maior ênfase concedida à participação do capital estrangeiro no desenvolvimento industrial brasileiro. O que permitiu essa maior participação foi, basicamente, a Instrução n° 113 da Superintendência de Moeda e Crédito (Sumoc), de março de 1955 (durante a Presidência de Café Filho e em momento no qual o liberal Eugênio Gudin ocupava o Ministério da Fazenda), a qual permitia que empresas estrangeiras associadas a nacionais realizassem importação de bens de capital sem cobertura cambial. Já as empresas nacionais não poderiam fazer uso dessa vantagem sozinhas[117]. Daí a necessidade de recorrer mais intensamente ao capital externo para financiar o esforço industrializante doméstico. Nesse aspecto, Kubitschek distanciava-se do que os teóricos da CEPAL propunham, uma vez que defendiam participação limitada do capital estrangeiro no processo de industrialização.

O Plano de Metas de Kubitschek era um plano quinquenal, cujos projetos estavam baseados, sobretudo, nos diagnósticos feitos pelos estudos da CMBEU e nos programas do Grupo Misto CEPAL-BNDE, formado em 1953. Por seu enfoque em determinados segmentos da economia considerados mais críticos (energia, carvão, petróleo, ferrovias, rodovias, aço, cimento e automóveis), o Plano de Metas assemelhava-se pouco ao modelo de planejamento econômico advogado pelos desenvolvimentistas de enfoque mais CEPALino, como Celso Furtado, para os quais urgia levar a cabo um planejamento global das atividades econômicas. Pode-se, inclusive, afirmar que o Plano de Metas teve sua inspiração básica no modelo de planejamento de Roberto Campos (um desenvolvimentista liberal, não nacionalista

[116] Id., ibid., pp. 50-51.
[117] Id., p. 58.

e não CEPALino, na terminologia de Bielschowsky), de planejamento seccional com participação do capital estrangeiro (fundamental em áreas como a automobilística)[118].

No caso específico dos desenvolvimentistas cepalinos, estes, paradoxalmente, atingiram, na segunda metade do Governo Kubitschek, o auge de sua participação no processo decisório da política de industrialização, por meio de órgãos como o BNDE, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e, a partir de 1959, a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), chefiada pelo principal economista brasileiro da corrente desenvolvimentista cepalina: Celso Furtado. Todavia, o fortalecimento, no poder, da posição do desenvolvimentismo nacionalista-cepalino não significou o retorno a uma política econômica similar à de Vargas e, além disso, dava-se simultaneamente uma redução progressiva das preocupações desenvolvimentistas tradicionais (planejamento e crescimento econômico). Assim ocorria porque se acreditava que o processo de industrialização no Brasil já era fato consumado. Dessa forma, não faria mais sentido dar prioridade a discussões sobre como promover o desenvolvimento econômico do Brasil, pois se tratava de processo em curso. Por essa razão, o conceito de industrialização planejada, considerado arrojado nos anos anteriores, deixou de ter o apelo ideológico do passado a partir do final da década de 50[119].

3.2 Visão geral sobre o desenvolvimento, na Comissão, de um enfoque voltado à integração regional

A partir do momento em que a CEPAL viu-se livre da ameaça de dissolução, pôde dedicar-se mais intensamente aos objetivos para os quais havia sido criada: desenvolver estudos sobre os problemas econômicos latino-americanos e, a partir desses, propor soluções possíveis para a superação de dificuldades ligadas ao crescimento econômico e à industrialização da América Latina. Um desses

[118] BIELSCHOWSKY, Ricardo, op. cit., pp. 105, 112.
[119] Id., ibid., pp. 409-410.

problemas dizia respeito ao comércio intrarregional e à possibilidade de intensificação do comércio entre os países latino-americanos.

No início dos anos 50, técnicos da CEPAL já realizavam estudos que identificavam tendências do processo de desenvolvimento econômico dos países "periféricos", como a deterioração dos termos de troca e o estrangulamento externo. Essas tendências estariam associadas a características da economia desses países, como a especialização em atividades primário-exportadoras e a chamada heterogeneidade estrutural, que diz respeito à existência de grandes diferenças de produtividade entre os setores da economia desses países, uma vez que a concentração nas atividades primárias faria com que a difusão do progresso técnico limitasse-se a esse segmento da economia[120].

Ao longo dos anos 50, a integração regional passou a ser considerada uma estratégia capaz de combinar a industrialização substitutiva de importações e os ganhos associados ao comércio internacional. Para superar a tendência ao estrangulamento externo, era necessário absorver tecnologias intensivas em capital, as quais demandavam produção em larga escala, que não se limitassem aos mercados nacionais. Mesmo nos maiores países latino-americanos o mercado interno muitas vezes não era suficiente para viabilizar o desenvolvimento dessas tecnologias. Por esse motivo, a CEPAL reconhecia que processos de industrialização substitutiva de importações empreendidos de forma isolada e indiscriminada poderiam comprometer a eficiência da estrutura econômica[121].

Por outro lado, um processo de integração econômica regional geraria ganhos de produtividade (graças à produção em larga escala) que possibilitariam, num primeiro momento, a redução dos custos associados ao processo de industrialização substitutiva de importações. Essa redução de custos permitiria liberar divisas para importar dos países industrializados os equipamentos e bens intermediários essenciais para a expansão e modernização da produção industrial na América Latina[122].

---

[120] PORCILE, Gabriel (1993), "Integração econômica da América Latina: notas sobre o legado teórico da CEPAL", pp. 2-3. In: <http://ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/rbpi/1993/137.pdf. Acessado em 09/11/2002>.

[121] Id., ibid., pp. 6-7.

[122] Id.

Esse processo tornaria possível, num segundo momento, a exportação de produtos industriais latino-americanos para os países desenvolvidos[123]. Esses objetivos seriam alcançados por meio de estratégias de especialização e complementação industrial e de negociação de melhores condições de acesso aos mercados dos países industrializados para os produtos da região. Esses produtos, tanto agrícolas quanto manufaturados, passariam a ter maior valor agregado graças às estratégias acima mencionadas[124].

A questão da negociação para obter melhores condições de acesso aos mercados industrializados, bem como a meta de expansão dos fluxos de comércio extrarregionais, são importantes para desassociar a ideia de integração econômica latino-americana da pretensão de criar um espaço econômico regional autárquico. Em momento algum, o processo de integração teve esse objetivo[125].

De modo a permitir que a integração econômica resultasse na dinamização do processo de industrialização em todos os países latino-americanos, dar-se-ia tratamento preferencial a produtos oriundos de países de menor desenvolvimento relativo e seriam estabelecidas normas de reciprocidade que assegurassem a expansão das exportações de manufaturados em todos os países. Esses procedimentos resultariam na redução dos diferenciais de competitividade e, simultaneamente, na diminuição da distância, em termos de desenvolvimento econômico, entre as nações latino-americanas e os países industrializados[126].

Vale a pena citar dois trechos do documento "O mercado comum latino-americano", publicado pela CEPAL em 1959:

> A América Latina (...) não poderá cumprir seu desígnio de crescimento (...) se não fizer um esforço contínuo no sentido de criar em seu próprio seio as indústrias de bens de capital que tanto necessita no momento atual e que tanto requerirá no próximo quarto de século. (...) Para produzir esses bens de capital e

[123] Id., p. 7.
[124] Id., pp. 6-7.
[125] GOMES, Gerson e TAVARES, Maria da Conceição (1998), "La CEPAL y la integración económica de América Latina". In: *Revista de la CEPAL: CEPAL cincuenta años*, s/n, p. 215.
[126] Id., ibid., pp. 213-214.

> desenvolver todas as indústrias de bens intermediários que aqueles requerem, a América Latina precisa do mercado comum.[127]
>
> (...) O mercado comum, permitindo uma redução de custos, poderia estimular algumas linhas de exportação industrial. Deve ser reconhecido que, até o momento, as facilidades criadas pelo mercado doméstico para a substituição de importações não têm dado lugar a nenhuma expansão significativa das exportações industriais para o resto do mundo. Mais ainda, na medida que em muitos casos as políticas protecionistas, na forma de severas restrições às importações, e ate proibições, têm sido levadas longe demais, a atmosfera competitiva no mercado interno tornou-se apreciavelmente menos intensa. O retorno às tarifas como instrumento de proteção [em vez da utilização de controles diretos sobre as importações], a redução das tarifas intra-regionais em alguns casos, e sua abolição em outros, contribuiriam a restabelecer o espírito de concorrência, com grande benefício para a política de industrialização. Neste novo ambiente, o desenvolvimento gradual das exportações industriais para o resto do mundo poderia ser um dos objetivos da política comercial latinoamericana[128].

Um processo de integração regional que seguisse essas diretrizes interessava muito ao Brasil. Como país com o maior mercado interno da região e com estrutura econômica desenvolvida para os padrões latino-americanos, o Brasil era o país que mais tinha a ganhar com tal processo, uma vez que se podia esperar que tecnologias intensivas em capital fossem instaladas com maior probabilidade no país que em outras nações da região.

A fórmula de integração econômica desenvolvida pela CEPAL ao longo dos anos 50 baseava-se num processo de avanços graduais, com a meta inicial de uma zona preferencial de comércio e o objetivo final de um mercado comum latinoamericano. Os avanços do processo deveriam ocorrer lentamente, em virtude da necessidade de conceder tratamento diferenciado aos países da região com desenvolvimento econômico incipiente, como os da América Central[129]. O documento "O mercado comum latino-americano" reconhece essa necessidade, porém sem citar países específicos:

---

[127] SALGADO, Germánico (1979), "El Mercado Regional Latinoamericano: el proyecto y la realidad". In: *Revista de la CEPAL*, n° 7, p. 88.
[128] PORCILE, Gabriel, op. cit., p. 6.
[129] SALGADO, Germánico, op. cit., pp. 89-90.

> El mercado común debería dar iguales oportunidades para acelerar su desarrollo a todos y a cada uno de los países latinoamericanos. Pero como sus situaciones relativas son desiguales en virtud de sus diferentes grados evolutivos, se impone un tratamiento diferencial para lograr en lo posible esa igualdad de oportunidades frente al mercado común[130].

A proposta de integração regional elaborada pela CEPAL buscou, portanto, articular desenvolvimento industrial com eficiência na produção e expansão do comércio intra e extrarregional. Dessa forma, os esforços voltados para a integração tornaram-se cada vez maiores nas conferências da CEPAL ao longo dos anos 50 (bianuais a partir de 1951), até culminar na assinatura do Tratado de Montevidéu, em 1960, que criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). O Artigo V do Tratado declarava ser objetivo da ALALC "estabelecer uma zona de livre comércio" na América Latina[131]. Ver-se-á, adiante, como se deram, nas conferências da CEPAL, as negociações a respeito do processo de integração regional, com destaque para a participação brasileira, e como este tema foi recebendo atenção cada vez maior, sobretudo a partir da criação do Mercado Comum Europeu, em 1957. Sem este último evento, dificilmente se teria dado a concentração de esforços necessária à criação da ALALC.

3.3 O tratamento inicial do tema integração regional e os esforços feitos nas conferências do Rio e de Bogotá

Já na Conferência do México, de 1951, foi discutida a relação do comércio intrarregional com o desenvolvimento econômico. Aprovou-se, na época, uma resolução (E/2021), na qual se pedia à Secretaria da Comissão que "examinasse de forma permanente o comércio interno latino-americano como um todo e suas diversas características regionais, com vistas à sua expansão", e que "se desse consideração especial ao estudo da relação do comércio interno latino-americano com a coordenação das unidades econômicas nacionais dentro de planos de desenvolvimento conjunto e harmônico"[132]. Apesar disso, a

[130] Id., ibid., p. 90.
[131] Id., p. 93.
[132] ECOSOC (1953), *Comisión Económica para América Latina: informe anual*, p. 9.

questão da integração regional ainda não se destacava de forma especial entre os temas discutidos, entre os quais o mais importante era, cabe lembrar, o da consolidação das atividades da Comissão. Apenas a partir da Conferência do Rio de Janeiro, em 1953, o tema passou a receber maior atenção.

A quinta Conferência da CEPAL (ou, oficialmente, o quinto Período de Sessões), realizada no Brasil de 9 a 25 de abril de 1953, ocorreu não exatamente no Rio de Janeiro, mas em Petrópolis, no Hotel Quitandinha. A delegação brasileira era chefiada pelo Ministro da Fazenda, Horácio Lafer, e tinha 50 integrantes[133]. A delegação argentina tinha 11 participantes e a americana, oito[134].

O Presidente Getúlio Vargas compareceu à sessão de abertura da Conferência, em 9 de abril, de modo a demonstrar, mais uma vez, sua convicção da importância das atividades desempenhadas pela Comissão. Sua atitude em 1951 havia sido essencial para a manutenção da CEPAL e, em 1953, promoveu a criação de um convênio de cooperação técnica entre a CEPAL e o recém-criado Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), de modo a formar um grupo de especialistas que empreendesse, no Brasil, estudos sobre as deficiências da estrutura econômica nacional (sobretudo em virtude das atividades da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, CMBEU, que reunia economistas brasileiros e americanos) e a adoção de políticas econômicas de caráter desenvolvimentista.

Ao proferir o discurso de abertura das atividades da Conferência, Vargas renovou sues palavras de confiança na instituição. Elogiou os estudos e recursos técnicos da Comissão e mencionou a questão do comércio intrarregional.

> Os estudos da Comissão sobre a realidade econômica da América Latina tornaram-se uma fonte fidedigna de informação e de dados estatísticos sumamente valiosos para a formulação da política econômica governamental. (...) Meu governo aprecia, em particular, os esforços da Comissão para formular uma teoria do desenvolvimento econômico capaz de recomendar-se por seus próprios méritos

[133] Entre estes estavam Euvaldo Lodi, Anápio Gomes, Eugênio Gudin, San Tiago Dantas, Valentim Bouças, Roberto Campos, Rômulo de Almeida, Cleantho Paiva Leite, Octávio Gouvêa de Bulhões e Miguel Osório de Almeida.
[134] Id., ibid., p. 15.

> aos governos latino-americanos como base racional de politica econômica. (...) A Comissão tem um vasto programa de atividades a realizar. Seu programa contém temas de interesse fundamental para os governos latino-americanos como, por exemplo, a intensificação do comércio intrarregional[135].

No dia seguinte, Raul Prebisch fez seu discurso, no qual deu destaque maior à questão do comércio intrarregional (citando a Europa ocidental como exemplo a ser seguido) e criticou políticas industrializantes levadas a cabo de forma isolada e sem coordenação entre os países da região.

> Llevados por la necesidad ineludible de restringir o eliminar ciertas importaciones para aumentar otras exigidas por el desarrollo, los paises latinoamericanos han aplicado también esas restricciones entre ellos. (...) Para atenuar estas restricciones se ha acudido a convenios bilaterales. (...) La política de convenios bilaterales, pese a su carácter preferencial, no ha propendido a estimular el comercio interlatinoamericano. Se interponen variados obstáculos. La sobrevaluación exterior de las monedas ha contribuido poderosamente a trabar ciertas exportaciones industriales que habría sido posible desarrollar además de las primarias. (...) Por sobre todo ello, el mismo bilateralismo parece ser un instrumento poco eficaz, dada la compensación estricta de país a país que le es inherente.
>
> (...) Es en estas actividades nuevas en donde habrá que buscar especialmente la fórmula del intercambio recíproco. Eso requiere una política de largo alcance, en que el empeño muy comprensible de obtener grandes resultados inmediatos se concilie en forma armoniosa con frutos de más lenta maduración.
>
> (...) El comercio intraeuropeo constituye casi la mitad del comercio internacional de los paises [de Europa occidental]. (...) En cambio, las transacciones comerciales entre los países latinoamericanos constituyen apenas el 10 por ciento del total[136].

Logo no início da Conferência, foram criados seis comitês, dos quais o quinto dizia respeito unicamente a comércio intrarregional. Foi a primeira vez em que se criou um comitê para estudar aspectos referentes ao comércio intrarregional, em vez de considerar questões de comércio exterior como um todo. Este foi o único comitê que teve

[135] Id., pp. 44-45.
[136] Id., pp. 49-50.

como relator um membro da delegação brasileira: Abelardo Vilas Boas, do Conselho Interamericano de Comércio e Produção, uma entidade privada[137].

As discussões sobre problemas do comércio interno latino-americano basearam-se nas conclusões de um estudo da Comissão (documento E/CN.12/304) apresentado durante a Conferência. Pelo estudo, o intercâmbio comercial entre os sete países da extremidade sul da região (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai) constituía 80% de todo o comércio intrarregional. A principal conclusão do texto, contudo, era a de que os países latino-americanos, com o objetivo de fomentar políticas econômicas industrializantes, estavam impondo uns aos outros barreiras tarifárias que se deveriam limitar ao comércio com outras regiões. Em razão disso, o estudo pregava a formulação de uma política comercial comum, que "combinasse as necessidades de desenvolvimento econômico de cada país com os benefícios de um comércio intrarregional maior"[138]. O informe das atividades da Conferência sintetizou da seguinte forma o conteúdo dos debates sobre a questão:

> Al considerar esta materia, la Comisión ha tenido a la vista la importancia que reviste frente al problema general del desarrollo económico de los países latinoamericanos. El fomento de una política de industrialización se ve a menudo dificultado por la estrechez de los mercados nacionales, que en muchos casos no permite la instalación de industrias que puedan operar en escala suficientemente amplia para producir en condiciones económicas satisfactorias. Por otra parte, como es dificil encontrar mercados de exportación para productos manufacturados en países más avanzados, es lógico que resulten mucho más fáciles de encontrar dentro de la propia América Latina[139].

Integrantes da delegação brasileira à Conferência participaram ativamente desses debates. Como o mercado interno do país era o maior da América Latina, um processo de integração regional poderia favorecer muito o Brasil no que diz respeito à concentração, no país, de atividades econômicas intensivas em capital, que demandassem

[137] Id., p. 16.
[138] Id., p. 23.
[139] Id.

elevadas economias de escala para sua viabilidade. A possibilidade de crescimento das exportações de produtos de maior valor agregado para outros países latino-americanos, sem enfrentar grandes barreiras alfandegárias, era outro elemento que também atraía a participação ativa da delegação brasileira nessas negociações.

A delegação brasileira apoiou resolução sobre integração econômica que recomendava à Secretaria da Comissão que "investigasse as conveniências e possibilidades que oferecem os países da América Latina para um processo de integração econômica gradual e progressiva, assim como as modalidades que o mesmo deveria adotar"[140]. O documento ressaltava que semelhante processo teria de levar em consideração os seguintes fatores: (a) assegurar distribuição equitativa entre os países latino-americanos dos ganhos oriundos da integração econômica; (b) garantir que não se afetaria a soberania política e a independência econômica dos países da região; e (c) promover a inclusão da totalidade dos países latino-americanos[141].

A Conferência encerrou-se sem que se obtivessem grandes progressos quanto à definição de medidas para promover a integração econômica regional. No entanto, o fato de os problemas e as possíveis soluções referentes a esse tema terem sido discutidos mais intensamente desta vez que nas conferências anteriores demonstrou que se tratava de uma questão que prometia tornar-se cada vez mais importante nos anos seguintes.

Um ano e meio mais tarde, em novembro de 1954, celebrou-se, também no Hotel Quitandinha, a Reunião de Ministros da área econômica, à qual compareceram Ministros de todo o continente americano, inclusive o Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, George Humphrey. A OEA havia solicitado à CEPAL relatório sobre financiamento para o desenvolvimento a ser apresentado nessa ocasião. O documento divulgado intitulava-se "A cooperação internacional na política de desenvolvimento latino-americana"; pouco falava sobre a questão da integração regional e preconizava pontos polêmicos para os norte-americanos, como planificação da economia e criação de uma instituição interamericana de crédito[142]. A reação norte-americana a tais proposições foi muito

[140] Id., p. 31.
[141] Id.
[142] POLLOCK, David H., op. cit., pp. 69-70.

negativa e comprovou que os Estados Unidos, no que dissesse respeito ao financiamento para o desenvolvimento econômico latino-americano, mantinham as mesmas posições dos anos do pós-guerra. Como se verá mais adiante, esse ponto de vista só começou a alterar-se no final da década.

Meses mais tarde, realizou-se em Bogotá a sexta Conferência da CEPAL, de 29 de agosto a 16 de setembro de 1955. A delegação brasileira era liderada pelo Ministro Plenipotenciário Teófilo de Andrade Lyra e tinha, desta vez, apenas seis integrantes. A cerimônia de abertura contou com a presença do Secretário-Geral da ONU, Dag Hammarksjöld, que proferiu discurso repleto de elogios às atividades da CEPAL.

> Los trabajos de la CEPAL han sido siempre objeto de grandes elogios y los créditos que para ellos se consignan reciben el apoyo resuelto y constante de una gran mayoria de los gobiernos de los Estados miembros. Por consiguiente, la Comisión ha podido cumplir su cometido a sabiendas de que cuenta con la absoluta confianza del Consejo [Económico y Social] y de la Asemblea General[143].

Foram constituídos seis comitês, dos quais o terceiro referia-se a problemas de comércio internacional, não intrarregional. Embora oficialmente a denominação "comércio intrarregional" para nome de comitê não tenha sido mantida como em 1953, a situação, na prática, era outra. O informe publicado pelo Ecosoc sobre a Conferência de Bogotá declarava que "as discussões da Comissão se concentraram, principalmente, em torno dos problemas de comércio dentro da própria região"[144].

Nessas discussões, criticou-se o fato de que grande parte do comércio interno latino-americano estava baseada em convênios bilaterais, o que, nas palavras da delegação brasileira e de outras, prejudicava o crescimento potencial das relações comerciais na América Latina. Fazia-se necessário, portanto, conceder tratamento aduaneiro favorável aos produtos oriundos de outros países latino-americanos, com o propósito de aplicar,

[143] COELHO-LISBOA, João Pizarro Cabizo de. a Raul Fernandes, Ofício 229, 31 ago. 1955, Embaixada do Brasil em Bogotá, AHI, maço 07212.
[144] ECOSOC (1955), *Comisión Económica para América Latina: informe sobre el sexto período de sesiones*, p. 14.

da forma mais extensa possível entre os países da região, a cláusula de nação mais favorecida[145].

O principal resultado dessas discussões e da Conferência como um todo foi a criação do Comitê de Comércio da CEPAL, pela Resolução 101 da Secretaria da Comissão. Foi a primeira demonstração de que a questão do comércio intrarregional não ficaria limitada a mera figura de retórica. O texto da resolução mostra que a finalidade dessa medida não se restringia à intensificação do comércio interno latino-americano, abrangendo, também, o comércio com outras regiões do mundo.

> La Comisión Económica para América Latina (...) resuelve:
> 1. Constituir en el seno de la Comisión un Comité de Comercio, integrado per los países miembros, con objeto de procurar la intensificación del comercio interlatinoamericano – sin perjuicio de la expansión del comercio con otras areas y tomando en cuenta la fundamental necesidad de aumentar el intercambio mundial en su conjunto – mediante la solución de los problemas prácticos que lo impiden o entorpecen y la preparación de bases que faciliten negociaciones comerciales.
> 2. Para tales fines, el Comité de Comercio se ocupará de la elaboración de fórmulas concretas, armonizándolas con las obligaciones actuales y futuras de carácter bilateral y multilateral de los gobiernos miembros y las revisiones que de ellas pudieran hacerse, y tomando en consideración las condiciones nacionales o zonales[146].

Decidiu-se, na mesma resolução, que o novo Comitê apresentaria um relatório de seus trabalhos em cada conferência bianual da Comissão. Em seus estudos, o Comitê faria uso não só de pesquisas da CEPAL, mas, também, de instituições como o Cies[147].

Após a aprovação da resolução, a CEPAL organizou um grupo de trabalho com representantes de sua Secretaria, do Brasil e da Argentina, para realizar viagem de estudos a diversos países latino-americanos de modo a preparar a documentação básica a ser apresentada à primeira sessão do Comitê de Comércio, a ser realizada em Santiago, em novembro de 1956.

[145] Id., ibid., pp. 14-15.
[146] Id., p. 29.
[147] Id.

A delegação brasileira não deu prioridade apenas à questão da integração. Deu importância, também, à divulgação de resultados positivos do convênio CEPAL-BNDE quanto à elaboração de estudos sobre aspectos pontuais da economia brasileira que viessem a constituir uma base de apoio estatística para a formulação de uma política eficaz de investimentos públicos[148]. O estudo sobre o desenvolvimento econômico brasileiro foi o primeiro desse tipo empreendido pela CEPAL. Quando da realização da Conferência de Bogotá, o estudo sobre o Brasil (documento E/CN.12/364) já estava prestes a ser publicado (na recém-criada série "Análises e projeções do desenvolvimento econômico") e estava sendo iniciado projeto semelhante sobre a economia colombiana[149].

Outro aspecto que recebeu atenção por parte do Brasil na Conferência de Bogotá foi a promoção de estudos sobre produção cafeeira, que estavam, no momento, sendo elaborados pela Comissão Especial do Café, órgão do Cies. A delegação brasileira patrocinou a aprovação da Resolução 90, a qual expressava apoio da CEPAL a esses estudos, que dariam embasamento teórico a medidas de cooperação internacional capazes de reduzir as flutuações do preço do café[150]. Essas medidas vieram a ser realmente implementadas com a constituição do Convênio Latino-Americano do Café, em 1958, e do Convênio Internacional do Café, no ano seguinte.

Não se tratava de questão sem conexão com o problema do comércio intrarregional, uma vez que envolvia o desejo de garantir acesso mais previsível (e, portanto, maiores perspectivas de ganhos) aos mercados dos países industrializados, o que constituía um dos objetivos (ainda que de longo prazo) dos processos de intensificação das relações comerciais regionais e de integração econômica.

3.4 A Conferência de La Paz e o impacto da criação do Mercado Comum Europeu

Nos dois anos que se passaram da Conferência de Bogotá à seguinte, realizada em La Paz de 15 a 29 de maio de 1957, o principal

[148] COELHO-LISBOA, João Pizarro Cabizo de. a Raul Fernandes, Ofício 236, 05 set. 1955, Embaixada do Brasil em Bogotá, AHI, maço 07212.
[149] ECOSOC, op. cit., p. 2.
[150] Id., ibid., p. 24.

evento a ocorrer no âmbito da CEPAL foi a primeira reunião do Comitê de Comércio, que se deu em Santiago em novembro de 1956. Nessa reunião foram aprovadas resoluções visando ao desenvolvimento de um mercado comum latino-americano para certos produtos dos países da região. Defendeu-se, também, a criação gradual de um sistema multilateral de pagamentos na América Latina que superasse os acordos bilaterais de compensação, considerados pelos negociadores um empecilho no caminho da intensificação do comércio intrarregional e do processo de integração regional[151].

Quanto ao comércio de produtos primários entre países latino-americanos, o Comitê recomendou aos governos dos países da região que seguissem uma política de liberalização comercial, de modo unilateral ou com base em convênios bilaterais ou multilaterais. Sugeriu-se, também, a redução de trâmites administrativos e a eliminação de monopólios de importação ou exportação que afetassem de forma adversa o intercâmbio de produtos primários[152].

Em seu relatório final, apresentado na Conferência de La Paz, o Comitê expôs posição a favor não só do aumento do comércio intrarregional, mas também de um processo de integração econômica regional, com emprego de argumentos já utilizados na Conferência do Rio, em 1953, mas não de forma tão evidente e até didática.

> El futuro desarrollo industrial de América Latina, y especialmente el de las industrias básicas, además de otros factores requiere mercados amplios que les permitan una dimensión económica adecuada y producción a bajos costos en condiciones competitivas. (...) Las cuantiosas inversiones que requiere ese tipo de industrias hace indispensable, entre otros estímulos, el de mercados más amplios que los actuales. (...) Los mercados de los países latinoamericanos, tornados cada uno de ellos individualmente, pueden ser insuficientes para posibilitar el desarrollo de las industrias antedichas sobre bases técnicas eficientes[153].

Quando a Conferência de La Paz iniciou suas atividades, foram constituídos quatro comitês, dos quais o de comércio concentrou os debates e as negociações. O chefe da delegação brasileira foi o Diretor-

[151] ECOSOC (1957), *Comisión Económica para América Latina: informe anual*, p. 11.
[152] Id., ibid., p. 55.
[153] Id.

Superintendente do BNDE, Roberto Campos. Em discurso proferido no início da Conferência, Campos deu considerável destaque à ideia do mercado comum latino-americano.

> Até recentemente, a ideia [do mercado comum] estava ainda no reino das utopias. (...) A falta quase absoluta de complementaridade entre as economias latino-americanas dificultaria a obtenção de economias de escala, que são a razão mesma do mercado comum. Essa dificuldade foi, até certo ponto, atenuada pelo rápido processo de industrialização de certas áreas latino-americanas. (...) Em recentes anos, o amadurecimento político dos países do continente e um sentido mais real de solidariedade econômica, devida em não pequena parte ao trabalho supra-nacional da CEPAL, tornaram mais praticável a ideia da integração econômica regional. (...) Os diversos países devem encarar o mercado comum não como instrumento para permitir a especialização de alguns deles na indústria e de outros na agricultura, procurando-se antes dar oportunidades em ambos os setores, sem sacrifício, é claro, dos requisitos de produtividade, que constituem a própria razão de ser do mercado regional[154].

De fato, os conceitos de integração regional e mercado comum foram os mais discutidos durante a Conferência, tendo em vista sua realização apenas dois meses após a assinatura do Tratado de Roma que, em 25 de março de 1957, criou o Mercado Comum Europeu (MCE), então integrado por França, RFA, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo. Era a consequência de um processo de integração regional que evoluía desde a formação, em 1951, da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.

Esse fato gerava basicamente dois efeitos na América Latina: (a) surgimento de um modelo de integração com base no qual os países latino-americanos poderiam seguir processo semelhante; e (b) receio diante das repercussões negativas que a constituição do MCE poderia provocar no comércio da Europa ocidental com a América Latina e no nível de investimentos europeus recebidos pelos países latino-americanos[155].

---

[154] SOARES, Álvaro Teixeira. a José Carlos de Macedo Soares, Ofício 150, 28 mai. 1957, Embaixada do Brasil em La Paz, AHI, maço 23403.
[155] ECOSOC, op. cit., p. 21.

Tal receio era causado pela possibilidade de criação de um espaço econômico europeu autônomo que incluísse as colônias ultramarinas e deixasse os países latino-americanos numa situação nitidamente desfavorável em termos de concorrência internacional na exportação de produtos primários[156]. Cabe lembrar que, em 1957, grande parte da África e do Caribe era ainda composta por colônias europeias. Aliás, mesmo que se desse, no curto prazo, descolonização desses territórios (como de fato ocorreu), nada impediria a formação de um espaço econômico autônomo, uma vez que os novos países teriam economias fracas e altamente dependentes de acesso favorável ao mercado das ex-metrópoles. Em virtude disso, a delegação brasileira requisitou à Secretaria da CEPAL que realizasse estudos sobre as perspectivas do mercado mundial para produtos latino-americanos, levando em conta os efeitos (reais ou potenciais) derivados da formação do MCE[157].

Essa inquietação foi bem expressa por um dos integrantes da delegação brasileira à Conferência de La Paz, José Garrido Torres, membro do Conselho Nacional de Economia:

> Nossa apreensão [em relação ao MCE] surge (...) quando (...) vislumbramos a possibilidade de discriminação contra nossas exportações e, por conseguinte, de violação iminente dos dispositivos do Acordo Geral de Comércio e Tarifas [GATT], do qual só seis países latino-americanos fazem parte [inclusive o Brasil], mas de cujos efeitos todos tenderão a sofrer. (...) Realmente, com a ampliação das preferências ao espaço dos seis mereados europeus e de sua margem discriminativa a favor das exportações ultramarinas, não seria das mais róseas a perspectiva para as exportações congêneres da América Latina. Estamos ameaçados de não poder contar com uma parcela no crescimento do consumo europeu que guarda relação com nossa participação anual nesse consumo[158].

A sensação de insegurança entre as demais delegações latino-americanas era a mesma. A linguagem de partes do relatório sobre as atividades da Conferência de La Paz, como as referentes aos debates gerais e ao texto da Resolução 116 (que dizia respeito ao processo de

[156] Id., ibid., p. 19.
[157] Id., p. 22.
[158] SOARES, Álvaro Teixeira. a José Carlos de Macedo Soares, Ofício 152, 30 mai. 1957, Embaixada do Brasil em La Paz, AHI.

integração econômica latino-americano), é incomum aos relatórios da CEPAL e demonstra que os participantes da Conferência temiam perder oportunidades no comércio internacional. Vê-se nitidamente essa apreensão nos trechos seguintes, destacados, respectivamente, dos comentários gerais sobre os resultados da Conferência e da Resolução 116:

> Se expresó una gran comprensión sobre la conveniencia de integrar más intimamente las economías latinoamericanas a fin de aprovechar las posibilidades de un mercado más amplio, tarea que la mayoría de las delegaciones consideraron de más urgencia en vista de las medidas que se adoptan con miras a la integración económica de Europa y sus territorios de ultramar.[159]
>
> En esta resolución se recomienda a la Secretaria la conveniencia de acelerar la ejecución, en el más breve plazo posible, de las resoluciones 2 y 3 de dicho Comité, con vistas a der un peso más decisivo hacia el objetivo que las inspiró. Se recomienda asimismo a la Secretaría la realización con la mayor urgencia de investigaciones, y la recopilación de cuanto material pueda servir de base para el trabajo del grupo de expertos de que trata la resolución 3[160].

A Resolução 116 contém as principais decisões tomadas na Conferência quanto à questão da integração regional: (a) completar os estudos específicos relacionados com o processo de integração e com a possibilidade de formar um mercado comum latino-americano; (b) garantir evolução gradual desse processo, de modo a permitir que todos os países latino-americanos, mesmo os de desenvolvimento incipiente, pudessem desfrutar dos benefícios da integração econômica; (c) verificar que problemas constituíssem obstáculos, em nível regional e nacional, à formação de um mercado comum; (d) reunir um grupo de especialistas que fizesse um esboço da estrutura possível de um mercado comum latino-americano que contribuísse para o desenvolvimento industrial da região com base em ampliação de mercados e redução de custos de produção; (e) fazer com que esse grupo de especialistas realizasse recomendações quanto às regras de procedimento a seguir para a implementação do mercado comum; (f) reduzir barreiras alfandegárias

[159] ECOSOC, op. cit., p. 20.
[160] Id., ibid., p. 21.

existentes que detivessem a expansão do comércio intrarregional, principalmente no que dissesse respeito ao comércio de produtos primários; (g) obter informações sobre a estrutura industrial existente em cada país da região, com destaque para ramos industriais que, por atuarem em mercados nacionais incapazes de viabilizar economias de escala na produção, fossem caracterizados por custos altos, capacidade ociosa e baixa produtividade; e (h) empreender processo de transição, no caso de países latino-americanos com acordos bilaterais de compensação entre si, para um sistema multilateral de pagamentos, o que facilitaria a intensificação do comércio intrarregional[161].

No que diz respeito a esse sistema multilateral de pagamentos, alguns dos passos importantes para sua adoção seriam a prática, no comércio intrarregional, de preços não superiores aos do mercado internacional, o fornecimento recíproco de créditos adequados ao desenvolvimento do comércio em níveis satisfatórios e o intercâmbio constante de informações entre Bancos Centrais (ou agências monetárias correspondentes) sobre a situação das contas de compensação que determinados países mantivessem entre si, de modo a facilitar a transferência mútua de saldos existentes nessas contas[162].

Ao término da Conferência de La Paz, as delegações haviam chegado à conclusão de que se deveria realizar uma mudança na organização dos trabalhos da CEPAL, deixando de lado o enfoque generalista na questão do desenvolvimento econômico e social e substituindo-o por um enfoque mais específico na questão do comércio, utilizando como justificativa o argumento da necessidade de evitar duplicação de esforços com outros organismos, como o Cies.

> Dentro de los recursos de que se dispone, se hace patente que se requiere, con arreglo a las normas establecidas por el Consejo Económico y Social, una mayor concentración en los temas de mayor prelación, evitando a la vez la duplicación de actividades de otros organismos internacionales. Se comprueba que la mayoría de los trabajos de la Comisión se han referido hasta ahora a los problemas generales del desarrollo económico. Sin desatender éstos, es posible

[161] Id., pp. 18-20, 54-55.
[162] Id., p. 54.

> que convenga acentuar un poco más en el futuro los temas relativos a comercio exterior e interlatinoamericano, y a problemas sectoriales de desarrollo[163].

A Conferência seguinte teria lugar na Cidade do Panamá, em 1959. No entanto, o debate sobre a integração latino-americana não podia esperar. Entre as Conferências de La Paz e do Panamá, foram realizados, sob os auspícios da CEPAL, encontros e negociações referentes à questão da integração. O mais marcante desses eventos, todavia, ocorreu não por iniciativa da CEPAL, mas da OEA: a Conferência Econômica Interamericana de Buenos Aires, realizada em agosto de 1957, poucos meses após a Conferência de La Paz.

3.5 Os eventos posteriores a La Paz, a OPA e a Conferência do Panamá

Pode-se dizer que a realização da Conferência Econômica Interamericana de Buenos Aires pode ser creditada, ao menos em parte, ao crescimento das atividades e da difusão mundial dos trabalhos da CEPAL. Esse crescimento pode ter pressionado os Estados Unidos a permitir que problemas econômicos passassem a ser discutidos também no âmbito da OEA, o que até então haviam evitado.

Por outro lado, os Estados Unidos tiveram, em Buenos Aires, a oportunidade de reafirmar seus pontos de vista sobre desenvolvimento econômico. Os norte-americanos não haviam alterado sua posição contrária a propostas relacionadas a financiamento do desenvolvimento com recursos públicos e regulamentação de preços de produtos primários. Opuseram-se a quaisquer iniciativas dos países latino-americanos que tratasse desses temas. Para Caldas (1995), essa reafirmação da posição norte-americana, contrária a propostas que pusessem em questão a primazia dos investimentos privados e da liberdade de preços, fez com que os países latino-americanos voltassem-se, na conferência, para discussões sobre o processo de integração regional.

> Como alternativa à possibilidade de se criar uma Instituição de Cooperação International para Fins de Estabilização [de preços de produtos primários], em

[163] Id., p. 9.

> razão da reserva norte-americana, as delegações latino-americanas se colocaram de acordo em relação a se estabelecer urn mercado regional latino-americano[164].

Nesse sentido, foi aprovada a Resolução XL, que recomendava ao Cies que trabalhasse em conjunto com a CEPAL de modo a produzir projetos conjuntos visando à criação de um mercado comum latino-americano. O Cies transmitiria à CEPAL os pontos de vista expressos por cada delegação, para que a Comissão deles fizesse uso na elaboração de seus estudos sobre o processo de integração[165].

Em fevereiro de 1958, realizou-se em Santiago a primeira reunião do Grupo de Trabalho sobre a formação do Mercado Regional Latino-Americano, que havia sido proposta na reunião do Comitê de Comércio da CEPAL de novembro de 1956. Dessa reunião resultou um relatório que enunciava os princípios básicos para a formação de um mercado comum latino-americano. Entre esses princípios estavam os de tratamento especial para países de menor desenvolvimento relativo, especialização industrial, unificação de tarifas aduaneiras, estabelecimento de um regime multilateral de pagamentos e criação de um regime adequado de créditos e assistência técnica[166].

Alguns meses mais tarde, em maio de 1958, o Presidente Juscelino Kubitschek, numa troca de correspondência com o Presidente norte-americano Dwight Eisenhower, lançou a Operação Pan-Americana (OPA), iniciativa que tinha como fundamento a busca da erradicação do subdesenvolvimento nas Américas. Kubitschek propunha a Eisenhower uma revisão econômica do pan-americanismo, baseada na ideia da intensificação do desenvolvimento econômico como a melhor forma de evitar a penetração da ideologia socialista na América Latina[167]. O momento político era favorável a tal iniciativa, uma vez que logo antes haviam ocorrido graves incidentes em Lima e Caracas quando da visita do Vice-Presidente norte-americano Richard Nixon àquelas cidades, o que comprovava a que nível havia chegado o ressentimento latino-americano em relação à negligência dos Estados Unidos quanto

[164] CALDAS, Ricardo Wahrendorff (1995), *A política externa do governo Kubitschek*, p. 66.
[165] Id., ibid. Ver também MRE (1958), *Anuário do Ministério das Relações Exteriores: 1957*, p. 196.
[166] MRE, op. cit., pp. 157-158.
[167] CALDAS, Ricardo Wahrendorff, op. cit., pp. 39-42.

ao subdesenvolvimento da região. Pouco depois, a Revolução Cubana comprovaria que as Américas não estavam imunes à infiltração do socialismo.

O enfoque econômico da OPA foi fortemente influenciado pelas ideias desenvolvimentistas da CEPAL e por pontos de vista semelhantes que vigoravam em instituições brasileiras como o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb), as quais também haviam sido influenciadas pela CEPAL[168].

> Com efeito, o lançamento da Operação Pan-Americana refletia a repercussão crescente que as ideias da CEPAL vinham tendo sobre o governo brasileiro e, consequentemente, sobre a formação da política exterior do Brasil[169].

Entre as propostas da OPA contidas no *aide-mémoire* enviado aos governos latino-americanos em agosto de 1958 constava o projeto de integração regional, que deixava claro ser necessário apressar esse processo em virtude da criação, no ano anterior, do MCE. O receio que dominara a conferência da CEPAL em La Paz estendia-se à OPA.

> [Proposta n° 5:] Estudo das medidas conjuntas a serem adotadas para enfrentar os problemas causados pela formação de grandes blocos econômicos, tais como o chamado Mercado Comum Europeu; estudos e medidas que conduzam ao estabelecimento do mercado regional no continente[170].

A consequência mais evidente da OPA seria a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 1960, uma vez que a iniciativa reivindicava, também, a instituição, no plano interamericano, de entidades internacionais de crédito público voltadas ao financiamento e à assistência técnica aos países subdesenvolvidos[171]. Outro efeito positivo da OPA seria a Ata de Bogotá, firmada em 1960 no âmbito da OEA e que criava um fundo de US$ 500 milhões para o financiamento do desenvolvimento social na América Latina. A Ata teve como subtítulo "Medidas de Melhoramento Social e Desenvolvimento

[168] Id., ibid., p. 41.
[169] Id., p. 52.
[170] Id., pp. 53-54.
[171] Id., p. 42.

Econômico dentro do quadro da Operação Pan-Americana"[172]. Não se deve subestimar os efeitos que o antiamericanismo latente na região – evidente nos episódios envolvendo Nixon em Lima e Caracas e nas conclusões do relatório Milton Eisenhower sobre as relações com a América Latina – e a Revolução Cubana geraram no governo norte-americano para levá-lo a repensar sua estratégia político-econômica para a América Latina e começasse a cogitar estratégias mais voltadas para o desenvolvimento, que culminariam, em 1961, na proposta da Aliança para o Progresso.

Seria questionável, todavia, afirmar que a OPA exerceu influência relevante no processo de integração regional, tendo em vista ser o Tratado de Montevidéu (que criou a ALALC) consequência de fatores que tiveram lugar independentemente dos desdobramentos da OPA.

Ao mesmo tempo em que as propostas da OPA eram apresentadas, em agosto de 1958, aos governos latino-americanos, realizou-se em Santiago, sob os auspícios da CEPAL, reunião de técnicos e economistas do Brasil, da Argentina, do Chile e do Uruguai, com o objetivo de examinar a situação dos convênios comerciais de caráter bilateral existentes entre esses países e estudar métodos de transição para um sistema multilateral de pagamentos. Os participantes manifestaram preocupação quanto à redução do comércio entre os quatro países mantido por contas de compensação, que havia decaído de US$ 425 milhões, em 1955, para US$ 320 milhões, em 1957[173].

Nessa reunião começou a ser discutida, basicamente em virtude dessa diminuição do comércio intra-Cone Sul, a conveniência de dar início ao processo que levaria ao mercado comum não a partir de um acordo que incluísse todos os países latino-americanos, mas, sim, a partir da formação de zonas de livre comércio sub-regionais, nas quais a proximidade geográfica entre os países (no caso, os do Cone Sul) e a contiguidade de interesses econômicos permitiria um desenvolvimento mais rápido do processo de integração.

Essa proposta foi mais intensamente discutida em nova reunião com técnicos dos quatro países realizada em abril de 1959, poucas semanas antes da Conferência da CEPAL no Panamá. Nessa segunda

[172] Id., pp. 77-79.
[173] MRE (1960), *Anuário do Ministério das Relações Exteriores: 1959*, p. 159.

reunião técnica, redigiu-se o projeto de uma zona de livre comércio abrangendo os quatro países, que aos poucos absorveria outros países latino-americanos. Era o chamado anteprojeto de Santiago[174].

Embora esse anteprojeto constituísse, inicialmente, apenas um relatório redigido por grupo de consultores e não recebesse de imediato o endosso do Governo brasileiro, os representantes brasileiros na Conferência da CEPAL no Panamá, realizada semanas depois, acabariam utilizando-o para defender as posições da delegação. O Governo brasileiro considerou o anteprojeto favorável aos interesses do país, por permitir a implementação mais rápida de um acordo de integração regional (por se limitar a poucos países), numa área geográfica (Cone Sul) na qual o Brasil exercia predominância política e econômica superior à que o país detinha na América Latina como um todo.

Essa proposta, aquém dos objetivos originais da CEPAL, viria a tornar-se a base da criação da ALALC e resultaria na insatisfação da Comissão com a criação de uma associação cujos objetivos considerava insuficientemente ambiciosos em termos de integração regional. Salgado (1979) identifica o anteprojeto de Santiago como uma mudança de rumo quanto às concepções que haviam originalmente inspirado o processo de integração[175].

O anteprojeto gerou, em vista disso, divisão de difícil conciliação na Conferência do Panamá, que se deu de 14 a 23 de maio de 1959. De um lado ficaram as delegações dos quatro países em questão, favoráveis à criação imediata de uma zona de livre comércio no Cone Sul pelos motivos expostos. Do outro lado posicionaram-se as delegações de México, Cuba e Venezuela, as quais se opunham a acordos de livre comércio de caráter sub-regional. Para os representantes destes países, tais acordos poderiam resultar em sérias barreiras à formação de um mercado comum latino-americano, pois consolidariam interesses de setores econômicos dos países membros originais. Criar-se-ia, desse modo, situação de assimetria entre um bloco sub-regional já formado e países individuais que, para aceder àquele bloco, teriam, provavelmente, de fazer concessões superiores às que os membros originais haviam

[174] ECOSOC (1959), *Comisión Económica para América Latina: informe anual*, pp. 3, 17. Ver também MRE, op. cit., p. 152.
[175] SALGADO, Germánico, op. cit., p. 93.

efetuado[176]. Partilhavam desse ponto de vista número considerável de técnicos da CEPAL e o próprio Diretor da instituição, Raul Prebisch.

A delegação brasileira, chefiada pelo Embaixador do Brasil no Panamá, Jorge Latour, contava com dezesseis integrantes (a maior delegação brasileira até então enviada a uma conferência da CEPAL no exterior) para fazer prevalecer o ponto de vista brasileiro, de que uma zona de livre comércio no Cone Sul constituiria um passo inicial importante para a concretização futura do mercado comum latino-americano[177]. O Brasil alegava, adicionalmente, que o tratado da zona de livre comércio no Cone Sul, baseado no anteprojeto de Santiago, teria caráter provisório, sujeito a renegociação posterior rumo à constituição do mercado comum regional[178].

Em virtude, contudo, da oposição expressa por México, Cuba e Venezuela a esse ponto de vista, a delegação brasileira decidiu organizar, no intervalo das sessões da conferência, reunião presidida por Raul Prebisch com os representantes dos demais países do Cone Sul, das três delegações oposicionistas e de outras que ainda não haviam tornado posição clara a respeito dessa divergência, como as do Paraguai, da Bolívia, do Peru e da Colômbia[179].

As delegações oposicionistas, porém, não se deixaram convencer pelos argumentos do Brasil e ficaram ainda mais desencorajadas quando os integrantes das delegações brasileira, argentina, chilena e uruguaia recusaram-se a assinar uma declaração proposta por Prebisch, segundo a qual o tratado que criaria a zona de livre comércio do Cone Sul estaria aberto à adesão de qualquer país latino-americano. Os brasileiros alegaram que não podiam subscrever tal declaração por não constituir o anteprojeto de Santiago instrumento oficial dos governos dos quatro países, mas, simplesmente, uma recomendação de um grupo de consultores ainda sem endosso dos respectivos governos. As demais delegações do Cone Sul justificaram-se de forma semelhante[180].

[176] ECOSOC, op. cit., p. 18.
[177] MRE. op. cit., pp. 152-153.
[178] LATOUR, Jorge. a Francisco Negrão de Lima, Ofício 119, 25 mai. 1959, Embaixada do Brasil no Panamá, AHI, maço 37511.
[179] Id., ibid.
[180] Id.

Por esse motivo, as delegações de México, Cuba e Venezuela passaram a defender a necessidade de tomar providências imediatas para a constituição do mercado comum latino-americano, dado seu temor da formação iminente de um bloco sub-regional no Cone Sul. Os representantes desses países propuseram à Secretaria da Comissão a criação de um grupo de representantes governamentais para preparar, em dois meses, um projeto de acordo de mercado comum, que seria submetido à aprovação do Comitê de Comércio da CEPAL em setembro do mesmo ano[181]. Aos representantes brasileiros não escapou a percepção de que a intenção daquelas três delegações com esse projeto era dificultar a criação de um bloco sub-regional no Cone Sul.

> Parecia existir nessa proposta, acima de tudo, o propósito de dificultar a constituição da zona de livre comércio dos quatro países do sul através da elaboração quase imediata de um projeto de acordo de mercado comum. Criar-se-iam desta forma certos compromissos para aqueles países, que lhes tolheriam a liberdade de ação para levar adiante as negociações da zona de livre comércio na forma planejada[182].

A delegação brasileira opôs-se a essa proposta. Afirmava que, quanto à formação de um mercado comum, era necessário estabelecer, inicialmente, determinadas normas básicas que serviriam para orientar as relações econômicas entre os países latino-americanos. Afinal, dizia o Brasil, dada a diversidade de instrumentos de política comercial e monetária utilizados em cada país da região, elaborar um tratado geral seria, naquele momento, uma tarefa extremamente complexa. Para levar em consideração os interesses de mais de 20 países, seria necessário recorrer a uma infinidade de cláusulas de salvaguarda e exceções que acabariam excedendo as disposições positivas do tratado[183].

De qualquer modo, a proposta daquelas três delegações não foi levada adiante. Os países que até então se haviam mantido neutros nessa questão passaram a expressar pontos de vista segundo os quais qualquer projeto referente ao mercado comum deveria ter objetivos enunciados de forma mais genérica, sem referências muito específicas a meios e

[181] Id.
[182] Id.
[183] Id.

instrumentos necessários para sua formação. Sublinharam, igualmente, a necessidade de análise cautelosa, por cada país latino-americano, de qualquer iniciativa relacionada à constituição de um mercado comum, com tempo suficiente para que os respectivos governos e a opinião pública local pudessem tomar posições definitivas a respeito[184].

A participação da delegação norte-americana foi discreta. Pouco atuou nos debates sobre os itens da agenda e limitou-se a pronunciamentos sobre os trabalhos da Conferência. No que se referisse, porém, à divergência acordo geral versus acordo sub-regional, os norte-americanos demonstraram, de forma velada, preferências pelo último, criticando aspectos da proposta de mercado comum por meio de um acordo geral (como o longo decurso de tempo necessário para que um projeto tão complexo concretizasse-se) e silenciando sobre o anteprojeto de Santiago[185].

Essa atuação da delegação norte-americana condiz com a convicção de Caldas (1995), de que os Estados Unidos preferiam o surgimento de tratados sub-regionais a um acordo geral; para o governo americano, aqueles tratados, isoladamente, não resultariam, no longo prazo, em processos mais amplos e aprofundados de integração econômica que viessem a de fato constituir um mercado comum latino-americano[186]. Este, caso se concretizasse, poderia resultar em redução das exportações norte-americanas para a região e criar obstáculos ao livre fluxo de capital norte-americano na América Latina[187].

A divergência sobre modelos de integração regional não prejudicou as discussões sobre aspectos essenciais desse processo, como busca de maior complementaridade entre as economias dos países membros. A questão da complementaridade foi o assunto mais debatido da conferência, à parte a dicotomia acordo geral versus acordos sub-regionais. Muitas delegações sublinhavam que, para levar a cabo, cedo ou tarde, o projeto de mercado comum, os países latino-americanos teriam de empreender políticas de coordenação de esforços de modo a favorecer a especialização de suas economias em ramos de produção nos quais as perspectivas de desenvolvimento

[184] Id. Ver também ECOSOC, op. cit., p. 19.
[185] LATOUR, Jorge. a Francisco Negrão de Lima, Ofício 119.
[186] CALDAS, Ricardo Wahrendorff, op. cit., p. 88.
[187] Id., ibid., pp. 74-75.

econômico e de geração de exportações fossem mais favoráveis. O relatório das atividades da Conferência sintetiza esse ponto de vista:

> La Comisión estimó que es de interés vital lograr una mayor coordinación de los esfuerzos hechos por cada uno de los países de América Latina en materia de industrialización. Se señaló principalmente la necesidad de evitar duplicación en los proyectos de ciertas industrias que requieren inversiones cuantiosas y cuyos mercados nacionales son aún relativamente pequeños con respecto a las dimensiones que serían indispensables desde el punto de vista económico. Se mencionaron los casos de industrias básicas – especialmente la petroquímica y determinados sectores de la siderurgia – y se recomendó que se celebraran reuniones de expertos en dichos campos de producción con el fin de examinar en conjunto los programas de desarrollo de los países y sugerir el tipo de acción necesario para lograr cierto grado de especialización[188].

Esses debates resultaram numa resolução na qual a Secretaria da CEPAL comprometia-se a convocar grupos de consultores e especialistas em indústrias de bens de capital para que examinassem os programas de industrialização existentes em toda a América Latina e elaborassem projetos de especialização da produção de acordo com a capacidade industrial já instalada ou a ser construída nos países da região[189].

No estudo que seria publicado pela CEPAL no mesmo ano, "O mercado comum latino-americano", a necessidade de especialização da produção industrial recebe destaque, não só no caso da indústria de bens de capital, mas, também, no da de bens de consumo, a qual, de acordo com o texto, constituiria uma oportunidade para os países latino-americanos de menor desenvolvimento relativo:

> É fato que, nestas páginas, foram enfatizados os produtos em relação aos quais seria preciso prosseguir na substituição de importações dos países latino-americanos mais avançados: as matérias-primas e intermediárias, os bens de capital, os produtos automotivos e outros bens duráveis; mas isso não exclui a possibilidade de também se iniciar um esforço de especialização em algumas indústrias de consumo já existentes, sobretudo nos casos em que o crescimento

[188] ECOSOC, op. cit., pp. 22-23.
[189] Id., ibid., pp. 31-32.

> da demanda facilita essa evolução. Mais ainda, o desenvolvimento das indústrias de consumo será, com frequência, o meio através do qual os países de desenvolvimento incipiente contribuirão para o mercado comum com suas exportações industriais[190].

Após o encerramento da Conferência do Panamá, houve encontros periódicos entre os países defensores da zona de livre comércio do Cone Sul, de modo a acelerar os preparativos e permitir, o mais brevemente possível, a assinatura do tratado que criaria a ZLC. Esse tratado seria firmado em Montevidéu, em fevereiro de 1960, e criaria a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Não foi subscrito apenas pelos quatro países que haviam elaborado os planos originais, uma vez que, após a Conferência do Panamá, outros países sul-americanos demonstraram seu interesse em participar do tratado, provavelmente por se haverem dado conta de que um mercado comum que abrangesse toda a América Latina era, ainda, de concretização muito incerta.

3.6 Da Conferência do Panamá à assinatura do Tratado de Montevidéu

Poucas semanas após o fim da Conferência do Panamá, o Governo brasileiro convidou técnicos da Argentina, do Uruguai e do Chile para discussões informais com o Secretário-Executivo do Gatt, que visitou o Brasil em junho de 1959. Essas discussões buscaram examinar problemas que poderiam decorrer da eventual apresentação, ao Gatt, da proposta de ZLC que os quatro países do Conse Sul viessem a celebrar[191].

Em julho, o Governo peruano manifestou interesse em conhecer os planos para a formação da ZLC. Solicitou a organização de uma reunião em Lima para que se explicasse às autoridades peruanas os objetivos e o mecanismo de constituição da zona. Nessa reunião, compareceram, além de técnicos do Cone Sul, representantes da Bolívia e do Paraguai,

[190] CEPAL (1959), O Mercado comum latino-americano. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.) (2000), *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*, vol. 1, p. 365.
[191] MRE, op. cit., p. 152.

países que demonstraram interesse semelhante ao peruano em conhecer melhor as características da futura ZLC[192].

Em Lima, os trabalhos de nível técnico foram declarados concluídos e recomendou-se aos governos participantes que se convocasse novo encontro para a negociação do projeto finalizado. O representante uruguaio ofereceu Montevidéu como sede da reunião[193].

Desse modo, realizou-se em Montevidéu, em setembro de 1959, a Conferência para o Estabelecimento de uma Zona de Livre Comércio, com a participação de representantes da CEPAL e dos sete países em questão. O projeto de trabalho discutido na ocasião foi encaminhado aos respectivos governos para estudo e eventuais sugestões e emendas a serem apresentadas à Mesa da Conferência, em Montevidéu, até janeiro de 1960[194].

No Brasil, o Ministério das Relações Exteriores, com o objetivo de discutir o projeto de tratado e preparar a posição final do Governo brasileiro, decidiu criar comissão com representantes de diversas instituições públicas e privadas como o Ministério da Fazenda, o BNDE, a Superintendência de Moeda e Crédito (Sumoc), a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Confederação Nacional do Comércio (CNC)[195].

Em 18 de fevereiro de 1960, os representantes da Argentina, do Brasil, do Chile, do Uruguai, do Paraguai, do Peru e do México (que, juntos, constituíam cerca de 90% do comércio intrarregional) assinaram o Tratado de Montevidéu, que criava a ALALC e comprometia os países signatários a eliminar gradualmente, ao longo de doze anos, as barreiras alfandegárias que incidissem sobre parte substancial de seu comércio recíproco. Cada país signatário mantinha, porém, a liberdade de dar o tratamento que julgasse mais adequado a produtos de países terceiros. Por fim, cláusula do tratado possibilitava acessão posterior de outros países latino-americanos.

Foi criado, em Montevidéu, Comitê Provisório com a incumbência de coordenar a adoção das medidas necessárias à implementação da ALALC. No Brasil, o Ministério das Relações Exteriores criou, com os

[192] Id., ibid., pp. 152-153.
[193] Id.
[194] Id.
[195] Id., p. 154.

mesmos objetivos, a Comissão para os Assuntos da ALALC, integrada por representantes de órgãos governamentais e de entidades de classe como a CNI e a CNC[196].

A CEPAL não ficou satisfeita com o Tratado de Montevidéu. Embora o embrião do tratado, o anteprojeto de Santiago, tenha surgido sob os auspícios da Comissão, seus técnicos e seu próprio Diretor, Raul Prebisch, temiam que acordos de caráter sub-regional consolidassem interesses econômicos estabelecidos dos países signatários e dificultassem a acessão de novos membros, em virtude da relação de assimetria existente (e, muito provavelmente, cada vez maior) entre o país acedente e o bloco sub-regional estabelecido. Prebisch compareceu à cerimônia de assinatura do tratado e fez discurso em que destacava ser o mercado comum latino-americano a meta final; o Tratado de Montevidéu, afirmou, deixava a desejar, pois "o essencial do intercâmbio na área é constituído por produtos primários e, embora exista a intenção de incluir também as manufaturas, nenhum compromisso nesse sentido foi tomado em Montevidéu"[197]. Essa insatisfação com o tratado é comprovada em ensaios publicados pela CEPAL:

> El programa debería ser de alcance universal, y de aplicación gradual y progresiva. La distinción entre una primera etapa con el programa de liberación taxativamente determinado, y una segunda de construcción final de la fórmula superior de integración, ya fosse unión aduanera o mercado común, desapareció en el Tratado de Montevideo, que contiene sólo una mención ceremonial al tema en su artículo 54: "Las Partes Contratantes empeñarán sus máximos esfuerzos en orientar sus políticas hacia la creación de condiciones favorables al establecimiento de un mercado común latino-americano"[198].

Cabe ressaltar a frustração da CEPAL com o papel que lhe foi reservado pelo estatuto da ALALC: o de um órgão assessor, em assuntos de caráter técnico (Artigo 3 do Protocolo n° 2)[199]. Semelhante *status* não era suficiente para garantir-lhe a influência que desejava ter

[196] Id., p. 155.
[197] Delegação do Brasil à Alalc a Horácio Lafer, Ofício 152, 12 abr. 1960, Embaixada do Brasil em Montevidéu, AHI.
[198] SANTIAGO, Germánico, op. cit., p. 94.
[199] Id., ibid.

sobre o Comitê Provisório da ALALC, nem participação expressiva nos trabalhos do Comitê Executivo Permanente da Associação, quando de sua formação, em 1961[200].

A criação da ALALC deu-se num momento em que surgiam outras instituições multilaterais hemisféricas: o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com capital inicial de um US$ 1 bilhão e, em breve, o Comitê Interamericano da Aliança para o Progresso. Logo seria instituída, também, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad). Todas essas novas entidades deviam muito à atuação da CEPAL nos anos 50, quando difundiu pela América Latina e pelo mundo um conjunto de estudos que constituíam uma nova matriz teórica econômica, voltada para explicação dos problemas do subdesenvolvimento econômico e para proposta de soluções para sua superação.

No entanto, embora essas novas organizações reforçassem, não só no âmbito interamericano (como no caso da Unctad, criada em 1964), o ponto de vista teórico e acadêmico expresso pela CEPAL, por outro lado acabaram reduzindo a importância da Comissão em termos institucionais, em virtude da própria existência de novas entidades multilaterais cuja função era tomar providências quanto à solução de questões relacionadas aos problemas do subdesenvolvimento econômico[201]. Esse processo é examinado mais detalhadamente no capítulo seguinte, referente às atividades da CEPAL de 1960 a 1964 e à atuação do Brasil nesse contexto.

[200] Id.

[201] POLLOCK, Dvid H., op. cit., pp. 77-78.

4. De Montevidéu a Genebra: O suposto auge da CEPAL

Este capítulo dedica-se ao período de 1960 a 1964, quando a CEPAL parecia estar no seu auge em virtude da crescente respeitabilidade internacional de seus estudos e propostas de política econômica, embora estivesse, na verdade, diante da progressiva redução de sua influência em termos institucionais devido à formação de novas entidades multilaterais como a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad).

4.1 A Conferência de Santiago e as prioridades do Brasil

A Conferência de 1961 da CEPAL realizou-se em Santiago, de 4 a 15 de maio desse ano. O Comitê de Comércio, instituído pela comissão em 1955, celebrou reunião simultânea à da Conferência. Em ambas as ocasiões, os assuntos referentes à criação da ALALC dominaram as discussões. Era evidente, em todos os debates, o desejo da CEPAL de não deixar que o processo de integração regional desacelerasse-se após o surgimento da ALALC.

> La Comisión analizó los principales acontecimientos ocurridos desde su último período de sesiones en materia de integración económica regional. Durante ese período quedó constituida, mediante el Tratado de Montevideo, la Asociación

> Latinoamericana de Libre Comercio. Dicho tratado sigue, en lo fundamental, las orientaciones anteriormente establecidas por la Comisión y constituye un punto de partida hacia la formación del mercado común, hacia la ampliación de su esfera geográfica y, con el tiempo, hacia su perfeccionamiento. (...) El tratado sigue en la fundamental las orientaciones establecidas por la Comisión para el establecimiento del mercado común latinoamericano, y las distintas delegaciones se mostraron acordes en que constituye el instrumento más adecuado de que se dispone actualmente para der al mercado común alcance latinoamericano, a través de la adhesión a ese instrumento, en las condiciones que al efecto se convengan, de los países que no lo han suscrito hasta el presente[202].

A Conferência de Santiago deu-se sob o impacto da iniciativa da "Aliança para o Progresso", anunciada dois meses antes pelo Presidente norte-americano John Kennedy, em 13 de março de 1961. Pela iniciativa, os Estados Unidos comprometer-se-iam a investir US$ 10 bilhões no desenvolvimento econômico-social da América Latina ao longo de dez anos. Dez bilhões de dólares adicionais seriam disponibilizados por fontes privadas e agências internacionais de crédito (como o recém-criado BID) ao longo do mesmo período de tempo. A Carta de Punta del Este, que seria concluída em agosto do mesmo ano, definiria detalhadamente os objetivos da iniciativa. Tratava-se de projeto ambicioso para um país que até então havia rejeitado, no contexto hemisférico, a ideia de investimentos públicos voltados à superação do subdesenvolvimento econômico.

Na cerimônia de abertura da Conferência da CEPAL, o Presidente chileno, Jorge Alessandri Rodríguez, declarou que a "Aliança para o Progresso" "abre novas perspectivas à cooperação interamericana e a coloca sobre a base sólida de uma solidariedade autêntica"[203].

Com o intuito de garantir a continuidade do processo de integração regional, a Secretaria da CEPAL atuou junto às delegações no sentido de convencê-las da importância da vinculação, uns aos outros, dos acordos comerciais sub-regionais. Além da ALALC, o único acordo semelhante existente na América Latina era o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), que se havia constituído com o beneplácito da CEPAL em

[202] ECOSOC (1961), *Comisión Económica para América Latina: informe anual*, p. 34.
[203] ABREU E SILVA, Antonio Carlos de. a Afonso Arinos de Melo Franco, Ofício 266, 06 jun. 1961, Embaixada do Brasil em Santiago, AHI.

dezembro de 1960[204]. Seus países-membros eram Panamá, Nicarágua, Honduras, El Salvador e Guatemala. A Costa Rica aderiria ao acordo em 1962.

Embora não favorecesse acordos sub-regionais, a CEPAL havia estimulado a iniciativa centro-americana na convicção de ser mais premente a necessidade de integração no caso dos países centro-americanos, em virtude do tamanho diminuto de seus mercados nacionais, insuficientes para levar adiante, individualmente, qualquer processo de industrialização com base em economias de escala.

Em 1961, a CEPAL buscou apresentar o MCCA como exemplo de processo de integração a ser seguido pela ALALC e pelos demais países latino-americanos. Seus países membros haviam acordado, ao firmar o Tratado Geral de Integração Econômica Centro-Americana, estabelecer, nos cinco anos seguintes, não só uma zona de livre comércio, mas, também, uma tarifa externa comum, o que transformaria a organização numa união aduaneira[205].

Embora as demais delegações latino-americanas apoiassem retoricamente as recomendações da Secretaria da CEPAL, não se esforçaram para colocá-las em prática. Não acreditavam num grande futuro para a integração centro-americana, no que não se equivocavam. Dar-se-ia considerável liberalização comercial na América Central nos anos 60, mas a zona de livre comércio nunca se concretizaria, sem falar na união aduaneira. O conflito armado de 1969 entre Honduras e El Salvador interromperia o processo, que nunca se recuperaria.

A sugestão da Secretaria era, mais precisamente, que os países membros da ALALC e do MCCA buscassem, gradualmente, coordenar suas políticas de desenvolvimento econômico. Cabe lembrar que, no estudo "O mercado comum latino-americano", de 1959, a CEPAL já havia mencionado a possibilidade de que os países de desenvolvimento incipiente (i.e., os centro-americanos e alguns outros) poderiam empreender uma política de industrialização baseada na produção de bens de consumo não duráveis[206]. Embora essa sugestão tenha se transformado na Resolução 208 da Conferência, seus resultados práticos foram nulos. Cada grupo sub-regional estava, compreensivelmente,

[204] ECOSOC, op. cit., p. 38.
[205] Id., ibid.
[206] CEPAL, op. cit. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.), op. cit., p. 365.

mais concentrado em aprofundar o grau de institucionalização de seu respectivo acordo de integração que em aprofundar um acordo regional ainda não consolidado. A ALALC, aliás, somente teria seu funcionamento efetivado em 1° de julho de 1961, algumas semanas após a Conferência.

A delegação brasileira deu pouca atenção às discussões sobre vinculação dos acordos sub-regionais ou sobre coordenação de políticas de desenvolvimento com o MCCA. Preferiu concentrar-se nos debates sobre a necessidade de adoção, por parte dos países latino-americanos, de políticas de especialização produtiva, de modo a fazer com que cada país maximizasse suas vantagens comparativas e produzisse com base em economias de escala os produtos nos quais essas vantagens evidenciassem-se.

O Brasil tinha razões óbvias para preferir o debate desse tema, uma vez que seu parque industrial, mais desenvolvido que o mexicano e o argentino, tinha tudo para se beneficiar mais que qualquer outro país da região com a adoção de políticas de especialização. Os produtos industriais brasileiros teriam maior acesso aos mercados latino-americanos e, graças à produção em larga escala possibilitada por esse acesso, o Brasil poderia, posteriormente, exportar produtos industrializados para os países desenvolvidos. O relatório oficial da Conferência evidencia como as discussões sobre esse aspecto da integração regional corresponderam aos interesses brasileiros:

> El ímpetu registrado por los movimientos multilaterales de integración económica y la celebración y puesta en marcha de acuerdos concretos entre algunos países durante los ú1timos dos años, modifican la naturaleza y forma tradicional de plantear los problemas económicos latinoamericanos. En virtud de esos acuerdos, países cuyo desarrollo se había orientado principalmente hacia fuera, han creado posibilidades distintas, esta vez de crecimiento dentro de su misma zona geográfica. Esta reorientación, y las nuevas condiciones de competencia, mercado e inversiones que apareja, hacen necesario adaptar los objetivos de la planeación nacional del desarrollo de modo que sean compatibles con los propósitos de integración regional. En materia de desarrollo industrial las nuevas condiciones amplían las posibilidades de expansión mediante un proceso de complementación y especialización de las distintas ramas de actividad.

> (...) Contándose ya con instrumentos jurídicos de integración económica regional en America Latina, se plantea ahora la necesidad de fomentar las relaciones comerciales de America Latina con otros países o grupos de países. Algunas de las repúblicas más industrializadas de la región han logrado reducir a un mínimo su coeficiente de importaciones a través de un intenso proceso de sustitución. En estas circunstancias, la celebración de acuerdos de integración regional en el ámbito latinoamericano presenta amplias posibilidades de crecimiento.
> (...) Resulta pues necesario buscar la expansión de las exportaciones hacia fuera de America Latina. La naturaleza y la magnitud que tendrá ese proceso es algo que no puede determinarse por el momento. (...) Par lo demás, se ve claro que la expansión de las exportaciones tendrá que producirse a base de la creciente proporción que tendrán dentro de ellas los productos manufacturados[207].

Cabe lembrar que o documento "O mercado comum latino-americano" já havia sublinhado que uma das metas do processo de integração regional era possibilitar exportações de produtos manufaturados para os mercados industrializados. Esse enfoque na conquista de novos mercados correspondia ao ponto de vista do novo Governo em termos de política externa. Para o novo Presidente, Jânio Quadros, a política externa brasileira deveria, na vertente econômica, buscar a ampliação dos mercados brasileiros, sem alinhamentos, independente de preocupações ideológicas. Era a chamada Política Externa Independente (PEI)[208].

Em junho de 1961, Quadros relacionou, em artigo para a revista *Foreign Affairs,* as diretrizes que caracterizariam a PEI. Entre estas, constavam a "continuidade e intensificação da Operação Pan-Americana" (que teve poucos resultados concretos), o "apoio constante ao programa da ALALC" e "a mais íntima e completa cooperação com as repúblicas irmãs da América Latina, em todos os planos"[209].

Quadros renunciou à Presidência antes que houvesse tempo suficiente para verificar se suas diretrizes para a América Latina corresponderiam à prática de sua política externa. Esta foi marcada, no contexto hemisférico, pela questão cubana. A posição de Quadros,

[207] ECOSOC, op. cit., p. 34.
[208] BUENO, Clodoaldo e CERVO, Amado Luiz (2002), *História da política exterior do Brasil*, pp. 313-314.
[209] Id., ibid., p. 313.

contrária à invasão da Baía dos Porcos e favorável à soberania cubana, gerou incômodos nas relações com os Estados Unidos e irritou segmentos conservadores da opinião pública brasileira. Quadros não tinha simpatia especial pelo novo regime cubano; foi, porém, coerente com seu objetivo de manter relações externas favoráveis aos interesses brasileiros, sem levar em consideração questões ideológicas.

A PEI seria mantida por seu sucessor, João Goulart. Este, no entanto, não tinha a maestria de Quadros em equilibrar uma política externa antialinhamentos, e para muitos "de esquerda", com uma política econômica doméstica conservadora. De qualquer modo, o Brasil ainda exerceria um importante papel, durante o Governo Goulart, nos preparativos realizados no âmbito da CEPAL para a Conferência Mundial de Comércio e Desenvolvimento (Unctad), a celebrar-se em Genebra no mês de março de 1964.

4.2 A Conferência de Mar del Plata, os preparativos para a Unctad e a situação posterior da CEPAL

O objetivo fundamental da PEI era a maximização dos interesses brasileiros, sem levar em conta questões político-ideológicas. O Brasil buscou aplicar essa política na Conferência de Mar Del Plata, celebrada de 6 a 17 de maio de 1963, na qual houve risco de politização dos debates em virtude do isolamento em que Cuba já se encontrava no continente americano. Expulsa da OEA em 1962, Cuba compareceu, na Argentina, ao evento de uma das poucas instituições do continente na qual ainda podia participar. Cuba teve, na Conferência, o apoio de considerável número de observadores de países socialistas que se fizeram presentes. Houve delegações latino-americanas, com destaque para as de Colômbia e Venezuela, ostensivamente hostis a Cuba, enquanto outras, como a brasileira, buscaram evitar que a Conferência degenerasse num foro para tratamento de questões políticas, vinculadas ou não a assuntos econômicos[210].

A delegação brasileira era chefiada por Celso Furtado, então Ministro do Planejamento. Pela primeira vez, os representantes brasileiros eram

[210] FONSECA, Mario da. a Hermes Lima, Ofício 28H, 28 mai. 1963, Embaixada do Brasil em Buenos Aires, AHI.

chefiados por personalidade oriunda dos quadros da própria CEPAL. Ao ministro, não interessava, como membro de um Governo cada vez menos tolerado pelos segmentos conservadores da sociedade, participar de discussões políticas desnecessárias numa conferência voltada para o tratamento de temas econômicos.

Os preparativos para a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad – United Nations Conference on Trade and Development), recém-convocada pela ONU e cujas atividades teriam início em março de 1964, em Genebra, faziam com que os blocos aplacassem suas divergências no âmbito da CEPAL e evitassem falar de política. As delegações anticubanas, com destaque para a dos Estados Unidos, não desejavam o debate de questões políticas na futura Unctad e por isso adotavam, no âmbito da CEPAL, postura condizente e buscaram definir restrições à discussão de temas políticos – mesmo os relacionados com comércio – na Unctad[211].

Delegações como as do Brasil, Chile e México mantiveram atitude equidistante em relação aos blocos ideológicos. Assim atuaram de modo a não comprometer a posição de liderança que poderiam exercer sobre países subdesenvolvidos de outros continentes quando a Unctad desse início a suas atividades.

Embora as atividades da Conferência estivessem divididas em quatro comitês (desenvolvimento econômico e social; comércio internacional e integração econômica; indústria e recursos naturais; e assuntos gerais), o segundo comitê foi o centro das atenções, em virtude dos preparativos para a Unctad e do enfoque dado pela Secretaria da Comissão à questão da integração regional[212].

Os preparativos para a Unctad, que se referiam, basicamente, a debates sobre os temas a discutir e as regras de procedimento a seguir em Genebra, resultaram em constrangimentos entre delegações e situações quase conflituosas: a delegação americana, com o auxílio de alguns países latino-americanos (principalmente Colômbia, Venezuela e as nações centro-americanas), tentou alterar, às escondidas, o texto de resolução da CEPAL referente à Unctad, de modo a garantir que temas de caráter político (como o embargo a Cuba e as restrições feitas pelos

[211] Id., ibid.
[212] ECOSOC (1963), *Comisión Económica para América Latina: informe anual*, pp. 38-42.

Estados Unidos ao comércio de nações capitalistas subdesenvolvidas com o bloco socialista) não fizessem parte das discussões que ocorreriam em Genebra, quando a "conferência mundial" (assim referiam-se as delegações à Unctad) iniciasse suas atividades[213].

Um episódio foi particularmente revelador sobre os métodos aos quais recorreu a delegação norte-americana para impor suas posições sobre a Unctad. Na resolução proposta pelo Comitê de Comércio Internacional e Integração Econômica à Secretaria da Comissão, que recomendava à CEPAL a preparação de estudos e documentação para a Unctad, a delegação norte-americana (ou alguma delegação aliada) inseriu no projeto de resolução, sem aval do Chile ou do Brasil (que haviam elaborado a resolução), parágrafo segundo o qual não se discutiriam problemas de caráter político no âmbito da Unctad[214]. Para a delegação brasileira, seria um contrassenso reunir uma conferência mundial de comércio impossibilitada, de antemão, de colocar em discussão até problemas políticos relacionados com o comércio internacional[215].

Ciente dessa tentativa nada honesta de modificação do texto da resolução, Celso Furtado propôs nova redação do parágrafo em questão. Como resultado, a delegação norte-americana praticamente denunciou-se, ao se posicionar contra qualquer nova redação daquele parágrafo. Para resolver o impasse, foi necessário criar um grupo de trabalho especial para cuidar, exclusivamente, da redação de um parágrafo de uma resolução. Chegou-se a um meio-termo que satisfez a todos: pela nova redação, evitar-se-ia "a discussão de temas políticos que possam comprometer a consecução dos objetivos da futura conferência"[216]. Assim consta no Parágrafo 2° da Resolução 221 da Conferência de Mar Del Plata[217]. Em telegramas ao Itamaraty, a atitude norte-americana foi classificada de "tentativa sub-reptícia para frustrar a discussão de quaisquer temas políticos na futura Conferência Mundial de Comércio"[218].

[213] FONSECA, Mario da. a Hermes Lima, Ofício 28H.
[214] Id., ibid.
[215] Id.
[216] Id.
[217] Id.
[218] FONSECA, Mario da. a Hermes Lima, Ofício 28H.

Outro problema relativo à realização da Unctad, que mobilizou a delegação brasileira, foi o constante despreparo das delegações de alguns países latinoarnericanos enviadas às conferências bianuais da CEPAL. Esse problema poderia resultar em dificuldades na defesa de interesses comuns latino-americanos, como o de uma instituição internacional que atuasse no sentido de reduzir a volatilidade dos preços internacionais de produtos primários. Em virtude disso, a delegação brasileira propôs a realização de um seminário preparatório, com o objetivo de "favorecer a melhor preparação e o maior conhecimento mútuo dos problemas dos países da região, a serem tratados naquela conferência [Unctad]"[219]. Essa proposta transformou-se no Parágrafo 5° da Resolução 221 da Conferência de Mar Del Plata[220]. O informe anual da CEPAL de 1963 ressalta a importância desse seminário:

> Es imperioso lograr que América Latina llegue a la Conferencia con una posición solidaria respecto a los temas que en ella se abordarán. Para lograrlo se estimó indispensable estudiar con antelación los problemas particulares de cada país, la forma de conciliarlos y los objetivos comunes que podrán presentarse[221].

Quanto à questão da integração regional, foram aprovadas resoluções cujo teor continha grande ênfase, de forma semelhante à Conferência de 1961, na questão da especialização produtiva, de modo a produzir mercadorias internacionalmente competitivas.

> Inversiones sólo podrían traducirse en una aceleración del desarrollo, si van aparejadas a una reorientación del proceso de crecimiento industrial y a una progresiva modernización y racionalización de las condiciones de trabajo del sector manufacturero. Ello implica realizar una selección más cuidadosa de las ramas por desarrollar y de las técnicas productivas que hayan de adoptarse, tomando en cuenta – entre otros factores – la abundancia relativa de capital y de mano de obra. Supone, asimismo, el establecimiento de plantas industriales de mayor tamaño, según (...) las posibilidades que ofrezca la integración regional.
> Se puso también de manifesto que la modernización de la industria establecida exige frecuentemente la creación gradual de condiciones de competencia, lo que

[219] Id., ibid.
[220] ECOSOC, op. cit., p. 53.
[221] Id., ibid., p. 46.

> podrá también lograrse mediante la liberación del intercambio en el marco de la ALALC, el Tratado General de Integración Económica Centroamericana y el futuro mercado común latinoamericano.
> (...) La Comisión prestó atención preferente al papel del desarrollo industrial en el proceso de integración económica de América Latina. La estructura deficiente de la industria latinoamericana, que se caracteriza por una baja productividad, uso inadecuado del capital y de la mano de obra capacitada, un mercado de consumo débil y un ambiente de escasa competencia, son problemas a cuya solución tendrán que contribuir tanto los programas nacionales de desarrollo como los esfuerzos de integración[222].

Para Celso Furtado, a CEPAL estava em seu auge. Mais tarde, descreveria como se sentia em relação à Comissão na Conferência de 1963:

> A instituição alcançara o fastígio: suas ideias reformistas haviam sido incorporadas ao programa da Aliança para o Progresso, ganhado a adesão de praticamente todos os governos do Hemisfério Ocidental, e logo serviriam de embasamento para a Conferência Mundial de Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), recém-convocada pela Assembleia Geral das Nações Unidas[223].

A CEPAL estava, aparentemente, em seu auge. Com seus estudos sobre a questão do subdesenvolvimento econômico na América Latina, a Comissão havia construído uma matriz teórica devotada a explicar e buscar soluções para a superação do subdesenvolvimento. Alcançou respeitabilidade, inicialmente, no contexto hemisférico, para depois atingir renome internacional. Suas ideias haviam servido de base teórica para a OPA, para a "Aliança para o Progresso" e, finalmente, para a Unctad. Em 1963, pouco após o fim da Conferência de Mar Del Plata, Raul Prebisch deixou a Direção da Secretaria da CEPAL para assumir, posteriormente, a Direção da Unctad.

Em seu discurso de encerramento da Conferência, o qual também foi, de certa forma, um discurso de despedida da CEPAL, Prebisch deixou evidente seu receio de que a iniciativa da integração regional, à

[222] Id., p. 47.
[223] FURTADO, Celso, "A fantasia desfeita". In: *Obra autobiográfica*, tomo II, p. 256.

qual a CEPAL tantos esforços devotara ao longo de uma década, poderia fracassar caso não houvesse comprometimento sério dos países latino-americanos com a formação de um mercado comum na região, em vez de manter acordos sub-regionais cujos resultados estavam aquém das metas, que já eram modestas.

> Pero hay algo que está al alcance de nuestras manos poder hacer, y que no depende ya de la cooperación internacional en un campo más vasto. Me refiero al intercambio recíproco entre nuestros países. Sería ocioso en esta oportunidad entrar a dar argumentos acerca de la necesidad ineludible del mercado común latinoamericano. Todo eso se ha reconocido y ya no se discute. Pero el esfuerzo que se está realizando no parece ser suficientemente vigoroso, no obstante la alta competencia del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC y de su secretaría. No se les puede pedir que vayan más lejos de los límites que los gobiernos han trazado. (...) No son los técnicos reunidos en forma permanente en Montevideo, ni la secretaría, los que van a poder resolver este problema. Los hombres de gobierno, los presidentes, los ministros de relaciones exteriores, que van a reunirse, son los que tienen que tomar esas grandes medidas pare dar vida al mercado común latinoamericano. (...) ¿Qué es el mercado común? Es ir llegando gradualmente a la eliminación total de aranceles en un período equis de tiempo. No interesa mucho el largo de ese tiempo. Pueden ser 18, 20 ó 25 años. Lo esencial es que se vaya al cumplimiento de los objetivos que están pactados. (...) Caben distintas soluciones. Pero lo que no cabe es mantener la ilusión de pretender llegar al mercado común sin fijar un objetivo, sin trazar claramente la marcha hacia el mercado común. Si no estamos dispuestos a un acto de audacia reflexiva, mediante un compromiso cuantitativo de esta naturaleza, es mejor que no hablemos más de mercado común latinoamericano. La audacia es indispensable frente a la gravedad de los acontecimientos que tiene que afrontar América Latina. O queremos ir al mercado común, o no queremos.
>
> (...) Si no hay la decisión suficiente, es preferible que se cierre este capitulo y que la ALALC se convierta en un organismo de arreglos preferenciales entre los países latinoamericanos, que no va a contribuir poderosamente a resolver el problema fundamental del estrangulamiento de nuestras economías[224].

[224] ECOSOC, op. cit., p. 96.

Prebisch tinha razão em ser crítico quanto à situação do processo de integração regional. O programa de liberalização comercial da ALALC devia, segundo o Tratado de Montevidéu, concretizar-se por meio da negociação periódica e coletiva de uma lista de produtos que, ao longo de doze anos, deveriam ser paulatinamente isentos de tarifas e de qualquer outra medida semelhante, mas em 1963 não se havia chegado sequer a uma aproximação de uma lista comum daqueles produtos.

Quanto ao desenvolvimento de um sistema multilateral de pagamentos (de modo a superar acordos bilaterais de compensação), aspecto essencial num processo de integração regional e tema bastante estudado pelos técnicos da CEPAL na segunda metade dos anos 50, acabou ficando no rol de boas intenções não realizadas.

Outra iniciativa que começava a fazer água era a "Aliança para o Progresso". A situação política interna do Brasil, marcada per eventos como nacionalização de corporações norte-americanas (ITT e AMFORP, em 1962), envenenava as relações com os Estados Unidos e, consequentemente, reduzia a disposição norte-americana em disponibilizar ao Brasil os recursos planejados.

Adicionalmente, o ex-Presidente Kubitschek tomou parte, em 1962 e 1963, junto com o ex-Presidente colombiano Alberto Lleras Camargo, em estudos da OEA sobre eventuais problemas do programa. O relatório final, apresentado em junho de 1963, poucas semanas após o fim da Conferência da CEPAL em Mar Del Plata, afirmava que a queda dos preços internacionais dos produtos primários anulava os efeitos do programa. A deterioração dos termos de troca reduziria as vantagens da Aliança a quase nada[225].

Cabe lembrar que, embora a criação de uma instituição de cooperação internacional para fins de estabilização dos preços dos produtos primários (iniciativa que a CEPAL defendia desde seus primórdios) pudesse ajudar na solução desse problema, tratava-se de ideia cuja implementação os Estados Unidos não estavam dispostos a aceitar. Semelhante instituição prejudicaria interesses econômicos norte-americanos baseados na livre circulação internacional de mercadorias.

A "Aliança para o Progresso" nunca chegaria a ser instrumento eficaz de financiamento do desenvolvimento latino-americano. Com o

[225] BUENO, Clodoaldo e CERVO, Amado Luiz, op. cit., pp. 332-333.

assassinato do Presidente Kennedy, em 1963, e a intensificação, nos anos seguintes, da Guerra do Vietnã, o programa foi posto de lado. Antes que esse período de esvaziamento da iniciativa iniciasse, jornais norte-americanos ressaltavam que as propostas da Aliança haviam se baseado nas ideias da CEPAL, identificadas com Prebisch. A edição de 6 de junho de 1963 do *Wall Street Journal* torna essa identificação bem evidente, assim como os fatores que causariam o declínio da iniciativa:

> As ideias do Sr. Prebisch não mereceriam maior atenção se não fosse porque conformam também a doutrina básica da tão apregoada Aliança para o Progresso do Presidente Kennedy. De fato, o Sr. Prebisch é o padrinho intelectual da Aliança. (...) Alguns especialistas crêem, de fato, que a Aliança não chegará a deslanchar enquanto mantiver sua crença supersticiosa na assistência americana[226].

Em março de 1964, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad) iniciou seus trabalhos, que se estenderiam pelos três meses seguintes e resultariam na formação do chamado Grupo dos 77 (países subdesenvolvidos). Em dezembro, a Unctad foi institucionalizada pela ONU, tornando-se um órgão submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas e com seu próprio Secretário-Geral, cargo para o qual foi indicado Raul Prebisch.

Na resolução 1995 da Assembleia Geral da ONU, que estabeleceu a Unctad como órgão permanente, estavam relacionadas as principais funções que a nova entidade deveria desempenhar, entre as quais a promoção do comércio com vistas à aceleração do desenvolvimento econômico. A resolução evidenciava que se deveria estimular, também, o comércio entre países "com sistemas diferentes de organização econômica e social", isto é, com o bloco socialista[227]. Era uma questão de comércio internacional com conotações políticas, do tipo cuja discussão os Estados Unidos haviam tentado evitar.

Outra diretriz da Unctad era a de "formular princípios e políticas de comércio internacional que estivessem relacionados com problemas

[226] POLLOCK, David H., op. cit., p. 75.

[227] UNCTAD (1964), "Establishment of the United Nations Conference on Trade and Development as an organ of the General Assembly". In: http://r0.unctad.org/en/subsites/archiv/leg01.htm. Acessado em 09/11/2002.

de desenvolvimento econômico"[228]. De forma geral, a Unctad surgiu com base nas ideias da CEPAL sobre a questão do subdesenvolvimento e da importância da intensificação do comércio exterior dos países subdesenvolvidos. A identificação da CEPAL com a Unctad foi facilitada pelo fato de Prebisch ter passado da direção da primeira ao comando da segunda. Historiadores das Nações Unidas veem em Prebisch (isto é, na CEPAL) o principal responsável pelo surgimento da Unctad:

> The year 1964 stands as a benchmark in the evolution of political dynamics within the world organization. (...) The emerging tensions inherent in the gap between affluent and poor societies took shape as members of the world organization met in Geneva in 1964 at the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). (...) Rallying behind the ideas of Raul Prebisch, a Latin American economist and international public figure, and other development economists, the Group of 77 moved to institutionalize both the conference and itself by creating an international secretariat for both.
>
> Prebisch (...) argued that an unequal system of trade exists between the North and the South, which resulted in chronic and increasing trade imbalances in favor of the rich North.
>
> (...) At UNCTAD, the Group of 77 forced the conference to adopt a set of demands for promoting national economic development that framed intergovernmental debate for the next two decades[229].

Furtado disse (ver nota 223) que a CEPAL havia alcançado o fastígio, o apogeu, em 1963, ou, de modo mais abrangente, no início dos anos 60, momento em que suas ideias foram utilizadas como base para a criação de novas instituições multilaterais, de alcance tanto hemisférico quanto global. Entretanto, era necessário observar, também, o outro lado da moeda. Esse suposto auge correspondia mais à aparência que à realidade. A realização e institucionalização da Unctad constituíram, segundo Pollock (1978), meios de transformação do pensamento da CEPAL, de um esquema regional para o âmbito global. Em virtude disso, porém, o papel institucional da CEPAL viu-se

[228] Id., ibid.

[229] COATE, Roger A.; FORSYTHE, David P.; e WEISS, Thomas G. (1997), *The United Nations and changing world politics*, pp. 211-212.

reduzido. A Comissão continuaria a realizar suas conferências bianuais e manteve seu alto nível na produção de estudos, mas os governos latino-americanos passaram a concentrar sua atenção cada vez mais no BID, no âmbito interamericano (para obtenção de financiamentos) e na Unctad, no âmbito mundial (que se tornou foro de discussão das demandas de caráter econômico e comercial dos países subdesenvolvidos, sem a forte conotação política – que poderia ser contraproducente – de uma entidade como o Movimento dos Não Alinhados)[230].

Não se tratava de decadência da CEPAL; mas esta deixava, paulatinamente, de constituir, para os países latino-americanos, foro prioritário de discussão de medidas de superação do subdesenvolvimento. As instituições criadas com base em sua matriz teórica (BID e Unctad) constituíram, a partir dos anos 60, prioridade maior para os países latino-americanos.

Outro motivo para o declínio de importância da Comissão, em termos institucionais, foi o crescente esvaziamento da questão da integração regional, que havia sido o centro das atenções e dos esforços da CEPAL. A ALALC não veio a cumprir seus objetivos; no início dos anos 70, os países-membros ainda não haviam chegado a um acordo sobre uma lista de produtos cujas barreiras tarifárias devessem ser progressivamente eliminadas. A ALALC acabaria sendo substituída, em 1980, pela Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), com os mesmos objetivos de integração regional, mas sem cronogramas pré-definidos.

É importante sublinhar que, ao longo dos anos 60, o surgimento da Escola da Dependência[231], denominação dada ao conjunto de trabalhos

[230] POLLOCK, David H., op. cit., pp. 76-78.

[231] Em linhas gerais, a Escola da Dependência baseia-se na ideia de que a industrialização substitutiva de importações não constitui solução adequada para o subdesenvolvimento econômico, pois se fundamenta no emprego intensivo de capital, o que a impossibilita de resolver o problema do desemprego. Por outro lado, esse modelo de industrialização poderia beneficiar o estabelecimento de empresas multinacionais nos países subdesenvolvidos, o que prejudicaria o crescimento de empresas de capital local e, consequentemente, o desenvolvimento nacional autônomo. Adicionalmente, esse processo de industrialização não reduziria a necessidade de importações, pois provocaria aumento significativo na demanda por insumos estrangeiros utilizados no processo produtivo. A importação desses insumos contribuiria para resultados negativos no balanço de pagamentos (agravados pelas remessas de lucros) e, desse modo, estrangulamento econômico e endividamento externo. Trata-se de conjunto de ideias próximo ao pensamento da CEPAL, uma vez que este favorecia a industrialização substitutiva

acadêmicos dedicados à problemática do desenvolvimento econômico na América Latina, levou à descentralização da produção de ideias sobre a questão do subdesenvolvimento, que passou a ter lugar em diversos centros universitários na América Latina e nos Estados Unidos. Embora, portanto, os estudos da CEPAL continuassem sendo lidos e respeitados por sua qualidade teórica, deixaram de ser a fonte central de ideias relacionadas ao desenvolvimento econômico latino-americano[232].

Para terminar, cabe destacar que, no Brasil, a mudança de regime político ocorrida com o golpe militar de março de 1964 resultaria em modificações no enfoque da política externa brasileira. A PEI seria substituída por novo conceito baseado na interdependência e no alinhamento com os Estados Unidos. Estes, com a intensificação da Guerra do Vietnã, puseram de lado discussões sobre os problemas do subdesenvolvimento latino-americano. Nesse novo estado de coisas, a CEPAL não ocupava lugar de destaque para a política externa brasileira. O Brasil continuaria a fazer-se representar nas conferências da CEPAL, mas a Comissão deixaria de ter a relevância que havia tido para o país até então. Mesmo quando a política de alinhamento começasse a ser posta em segundo plano, a partir do final dos anos 60, a CEPAL não recuperaria a atenção anterior. Para o Brasil, assim como para os demais países da "periferia", a Unctad transformar-se-ia no foro privilegiado para discussão dos problemas relacionados ao desenvolvimento econômico.

De 1948 a 1964, portanto, a CEPAL ocupou posição importante na condução da política externa brasileira, tendo sido aquela instituição pioneira no tratamento teórico da questão do subdesenvolvimento econômico. De 1964 em diante, a importância da Comissão para o Brasil reduzir-se-ia significativamente, em razão do surgimento de novas instituições (com base no pensamento CEPALino) a lidarem com os problemas do subdesenvolvimento, e da mudança de regime político no Brasil, que ao resultar em novo paradigma de política externa, enfraqueceria os laços do país com a CEPAL.

---

de importações somente até certo ponto, além do qual a eficiência do sistema produtivo como um todo poderia ficar comprometida caso não houvesse implementação de economias de escala e não se empreendesse um esforço exportador.

[232] POLLOCK, David H., op. cit., p. 78.

5. Conclusão

O autor desta dissertação teve em mente, ao redigi-la, preencher, na medida do possível, uma lacuna existente no que diz respeito a estudos sobre a participação do Brasil nas atividades da CEPAL. O autor buscou concentrar-se na história dos debates ocorridos dentro da instituição, deixando em segundo plano a evolução de sua matriz teórica, aspecto já bastante discutido na bibliografia disponível sobre a CEPAL. Tratou-se, enfim, de elaborar um panorama histórico da atuação brasileira na comissão no período de tempo abrangido por este trabalho.

O desenvolvimento da teoria econômica CEPALina é de importância indiscutível para compreender como se deram os debates sobre desenvolvimento no âmbito da comissão. Essa matriz teórica foi, no entanto, elaborada por economistas cuja participação nos debates das conferências da comissão que envolvessem interesses nacionais, foi, ao longo do período em tela, bastante limitada. Esta dissertação, para atingir seus objetivos, dedicou-se, principalmente, ao exame das atividades, nas mencionadas conferências, dos agentes (sobretudo políticos) diretamente envolvidos na defesa dos interesses brasileiros. Os técnicos da instituição concentravam-se, naturalmente, mais na problemática do desenvolvimento latino-americano do que em questões pontuais referentes ao desenvolvimento econômico de seus respectivos países de origem.

Foi graças, por exemplo, à ação de representantes do Brasil, que, em 1951, a CEPAL transformou-se em instituição permanente vinculada à ONU, o que não aconteceria sem que o país tivesse se posicionado com firmeza pela consolidação do órgão. Somente a partir desse momento pôde a CEPAL dedicar-se mais intensamente à elaboração de estudos sobre a problemática do desenvolvimento econômico na América Latina.

As fontes pesquisadas levam à conclusão de que os representantes brasileiros nas conferências da CEPAL fizeram vasto uso dos conceitos desenvolvidos pelos economistas da comissão para conferir legitimidade teórica à importância da industrialização por meio de iniciativas de planejamento econômico. Esses mesmos representantes estavam preparados, todavia, para pôr esses conceitos em segundo plano quando destoassem dos interesses nacionais mais imediatos. Isso ocorreu de forma evidente na Conferência do Panamá, em 1959, ocasião na qual a delegação brasileira endossou, informalmente, o anteprojeto de Santiago, que propunha formação rápida de blocos sub-regionais que resultassem, em momento posterior, em um processo de integração mais abrangente. Essa proposta era vista com desconfiança pela CEPAL, que preferia acordos de integração regional amplos e abrangentes no âmbito latino-americano; a comissão, porém, pouco pôde fazer além de indicar o que considerava falho na instituição criada com base no referido anteprojeto, a ALALC.

Ao longo dos anos 50, a comissão apresentou aos países latino-americanos, em seus estudos, os problemas atinentes ao subdesenvolvimento e identificou formas de dar-lhes solução. Esses países também precisavam, todavia, de instituições capazes de disponibilizar meios para lidar com esses problemas, o que a CEPAL não podia fazer em comparação com entidades criadas no início dos anos 60, como o BID (que oferecia créditos para projetos de desenvolvimento econômico) e a Unctad (que discutia os problemas do subdesenvolvimento em escala global, não só hemisférica, o que resultava em maior influência de suas decisões). Mesmo no campo intelectual, o surgimento da Escola da Dependência, com estudos produzidos em diversos centros acadêmicos do continente, retirou da comissão o monopólio nessa área. A CEPAL não se viu em decadência

por esses motivos, mas deixou de centralizar o tratamento de questões do subdesenvolvimento econômico.

Ao mesmo tempo em que esses fatos sucediam-se, o Brasil enfrentou brusca mudança de regime político com o rompimento institucional de março-abril de 1964, exatamente durante a realização dos trabalhos da primeira Conferência da Unctad. Com o advento do regime militar, o Brasil pôs a PEI de lado e retomou a política do alinhamento com os Estados Unidos, o que implicou em distanciamento das atividades da CEPAL. O país não se desligou da instituição; continuou a enviar delegações às suas conferências bianuais e a defender melhores condições econômicas internacionais para o desenvolvimento dos países pobres (sobretudo no que se referisse a preços dos produtos primários), mas a influência do pensamento CEPALino sobre o Governo brasileiro e a política brasileira de desenvolvimento econômico não seria mais a que havia sido, mesmo quando a política de alinhamento externo foi abrandada, no final dos anos 60. Afinal, havia novas organizações (BID e Unctad) que poderiam atender melhor aos interesses brasileiros, nos âmbitos interamericano e global. Em virtude desses fatos, pode-se afirmar que o período 1948-1964 correspondeu ao momento áureo das relações Brasil-CEPAL.

6. Fontes

6.1 Primárias

6.1.1 Manuscritas

ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY. *Ofícios e telegramas das Embaixadas em Santiago, Havana, Montevidéu, Cidade do México, Bogotá, La Paz, Cidade do Panamá e Buenos Aires e das Missões à Organização das Nações Unidas e ao Conselho Interamericano Econômico e Social*. Despachos do Ministério das Relações Exteriores. Período 1947-1965.

6.1.2 Impressas

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA. *Antecedentes sobre la creación de la CEPAL: fotocopias de documentos de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas*. Santiago, 1988.

CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL. *Informe del primer período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina*. Santiago, 1948.

_____. *Comisión Económica para América Latina: informe sobre el tercer período de sesiones.* Nova York, 1950.

_____. *Comisión Económica para América Latina: informe sobre el cuarto período de sesiones.* Nova York, 1951.

_____.*Cuarto informe anual de la Comisión Económica para America Latina.* Santiago, 1952.

_____. *Comisión Económica para América Latina: informe anual.* Nova York, 1953.

_____. *Comisión Económica para América Latina: informe sobre el sexto período de sesiones.* Nova York, 1955.

_____. *Comisión Económica para América Latina: informe anual.* Nova York, 1957.

_____. *Comisión Económica para América Latina: informe anual.* Nova York, 1959.

_____. *Comisión Económica para América Latina: informe anual.* Nova York, 1961.

_____. *Comisión Económica para América Latina: informe anual.* Nova York, 1963.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *A palavra do Brasil nas Nações Unidas: 1946-1995*. Brasília, 1995.

FURTADO, Celso. "A fantasia organizada". In: *Obra autobiográfica,* tomo I. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1997. pp. 87-359.

_____. "A fantasia desfeita". In: *Obra autobiográfica,* tomo II. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1997. pp. 27-306.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – Ano de 1949,* Rio de Janeiro, p. 72.

_____. *Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – Ano de 1951, Rio* de Janeiro, pp. 7 e 27.

_____. *Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – Ano de 1958,* Rio de Janeiro, pp. 157-158 e 196.

_____. *Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores – Ano de 1960,* Rio de Janeiro, pp. 152-153 e 159.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. "Establishment of the United Nations Conference on Trade and Development as an organ of the General Assembly". In: http://r0.unctad.org/en/subsites/archiv/leg0l.htm Acessado em 09/11/2002.

6.2 Secundárias

6.2.1 Artigos e capítulos de livros

ALMEIDA, Paulo Roberto de. "A diplomacia do liberalismo econômico". In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Crescimento, modernização e política externa,* vol. I de *Sessenta anos de política externa brasileira: 1930-1990.* São Paulo, EDUSP, 1996.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. "Cinquenta anos de pensamento na CEPAL – uma resenha". In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL,* vol. 1. Rio de Janeiro, Record, 2000. pp. 13-68.

_____. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo.* Rio de Janeiro, Contraponto, 2000.

BULHÕES, Octavio Gouvêa de. "A Comissão Econômica para a América Latina – Ponto de vista do Brasil". In: *O observador econômico e financeiro*. Ano XIII, n° 151, ago. 1948, pp. 99-100.

GOMES, Gelson; TAVARES, Maria da Conceição. "La CEPAL y la integración económica de América Latina". In: *Revista de la CEPAL: CEPAL cincuenta anos*. s/n°, oct. 1998. pp. 213-277.

HIRST, Mônica. "A política externa do segundo governo Vargas". In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Crescimento, modernização e política externa,* vol. 1 de *Sessenta anos de política externa brasileira: 1930-1990.* São Paulo, EDUSP, 1996.

MALAN, Pedro Sampaio. "Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964)". In: HOLANDA, Sérgio Buarque de (dir.) *O Brasil republicano: economia e cultura (1930-1964),* vol. 11 da *História geral da civilização brasileira.* Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1995. pp. 51-106.

POLLOCK, David H. "La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL". In: *Revista de la CEPAL*. Santiago, s/n°, segundo semestre de 1978, pp. 59-86.

PORCILE, Gabriel. "Integração econômica da América Latina: notas sobre o legado teórico da CEPAL". In: http://ftp.unb.br/pub4JNB/ipr/reUrbpi/1993/137.pdf Acessado em 27/10/2002.

PREBISCH, Raul. "O mercado comum latino-americano". In: *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL, vol. 1*. Rio de Janeiro, Record, 2000. pp. 347-371.

RODRÍGUEZ, Octavio. "O pensamento da CEPAL: síntese e crítica". In: PEDRÃO, Fernando (org.) *O pensamento da CEPAL*. Salvador, Ianamá, 1988. pp. 53-95.

SALGADO, Germánico. “El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidade”. In: *Revista de la CEPAL*. Santiago, n° 7, abr. 1979. pp. 87-133.

VIANNA, Sérgio Bessermann. “Política econômica externa e industrialização: 19461951”. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989).* Rio de Janeiro, Campus, 1992. pp. 105-122.

6.2.2 Livros

CALDAS, Ricardo Wahrendorff. *A política externa do governo Kubitschek.* Brasília, Thesaurus, 1995.

CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas.* Brasília, IBRI, 2001.

_____; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil.* Brasília, Editora UNB, 2002.

DINIZ, Eli. *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945.* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

GREMAUD, Amaury Patrick; SAES, Flávio Azevedo Marques de; TONETO JR., Rudinei. *Formação econômica do Brasil.* São Paulo, Atlas, 1997.

HAFFNER, Jacqueline Angélica Hernández. *A CEPAL e a industrialização brasileira (1950-1961).* Porto Alegre, EDIPUCRS, 2002.

LOUREIRO, Maria Rita. *Os economistas no governo.* Rio de Janeiro, FGV, 1997.

MOURA, Gerson. *Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial.* Rio de Janeiro, FGV, 1991.

Formato	*15,5 x 22,5 cm*
Mancha gráfica	*12 x 18,3cm*
Papel	*pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)*
Fontes	*Times New Roman 17/20,4 (títulos),*
	12/14 (textos)