

A análise heterodoxa da formação de blocos regionais e o pensamento da CEPAL

Adriana M. Amado*

Maria de Lourdes R.

Mollo*

Resumo

O artigo analisa a discussão heterodoxa contemporânea sobre a questão da integração econômica e seus impactos sobre as trajetórias de crescimento das economias envolvidas nesses processos, mostrando que a heterodoxia, de forma mais geral, é bastante cética no que diz respeito aos impactos positivos do aprofundamento desses processos. Compara, então, a postura heterodoxa atual com as propostas originais de integração na América Latina, que tinham um caráter heterodoxo e foram originárias pensamento da CEPAL, procurando as razões para a diferença dessas duas posições.

1) Introdução

O objetivo deste trabalho é discutir a integração de países em blocos regionais, do ponto de vista heterodoxo. Para tanto, o item 1 retoma os principais argumentos heterodoxos sobre a formação de blocos regionais, chamando atenção para as razões do ceticismo heterodoxo ligado ao caráter liberal das propostas de integração atuais e às consequências danosas esperadas pelas teses heterodoxas. Em seguida, no item 2, o trabalho faz uma análise detalhada das principais preocupações da CEPAL entre os anos 1950 e 1970, chamando atenção para os traços heterodoxos deste pensamento no que tange à integração proposta e para as insuficiências do pensamento monetário cepalino. O item 3, das conclusões, sumaria as principais idéias dos itens anteriores e chama atenção para a tônica liberalizante das propostas atuais da CEPAL,

relativamente às anteriores, e as consequências disso para as discussões atuais de integração da América Latina.

2) O pensamento heterodoxo e o ceticismo quanto aos processos de formação de blocos regionais.

Quando pensamos na formação de blocos regionais ou em integração econômica entre países, pensamos em sistemas de acordos que facilitam as relações econômicas entre eles e, neste sentido, liberalizam os mercados. O nível de aprofundamento desta liberalização depende do tipo de acordo que pode ir desde o estabelecimento de meras reduções tarifárias entre os países do bloco (Áreas de Tarifas Preferenciais), até uma União Monetária, onde todos os residentes nos países do bloco podem realizar quaisquer transações sem controles ou restrições, ou onde os espaços econômicos se encontram completamente ligados pelo livre jogo das forças de mercado. Entre estes dois tipos de integração existem ainda a Área de Livre Comércio, onde as tarifas são inteiramente eliminadas dentro do bloco, a União Aduaneira, onde além da eliminação de tarifas existem tarifas comuns para relações com terceiros países não participantes de integração e o Mercado Comum onde, além das mercadorias e serviços circularem livremente, circulam também a força de trabalho e os meios de produção.

Quanto maior é a profundidade da integração, mais liberalizadas são as relações econômicas e menor é o poder regulamentador dos Estados nacionais para realizar políticas específicas, e isso quanto maiores forem as diferenças entre países.

A impossibilidade de garantir objetivos econômicos específicos deve-se à obrigatoriedade de seguir regras comuns. Quando, por exemplo a integração restringe-se às preferências tarifárias, a política econômica de cada país tem margem de manobra para operar não apenas com relação às transações de mercadorias e serviços, mas

mesmo na escolha das mercadorias e serviços que devem entrar nas preferências tarifárias. Não se dá o mesmo, porém, quando o acordo de integração prevê o trânsito livre de meios de produção e força de trabalho, e muito menos quando a moeda é única, e as transações podem se fazer sem obstáculos entre os países do bloco. Neste caso, há necessidade de uniformização de políticas dentro do bloco integrado, o que é mais problemático quanto maiores forem as diferenças entre os países. Assim, quanto maior for a importância da ação estatal nas diferentes concepções econômicas, maior tende a ser o ceticismo quanto às integrações profundas entre países diferentes.

Esta é também a razão pela qual as propostas heterodoxas de integração entre países sempre buscaram preservar as especificidades e usar as complementariedades entre os países. Isso estava presente nas propostas de internacionalismo socialista, caras aos marxistas que, ao contrário da concorrência entre mercados, buscava a soma de forças do operariado na sua organização internacional; assim como estava também presente na proposta keynesiana do *bancor*, que respeitava políticas econômicas nacionais e complementariedades entre países, ao permitir depreciações (Harrod, 1951, citado por Smithin, 1994).

Mesmo quando Keynes, de forma mais ortodoxa pregava a taxa flexível de câmbio, deixando ao mercado o papel de regulá-la, o fazia não com o objetivo de mantê-la livre, mas com o objetivo de administrá-la conforme objetivos domésticos (Smithin, 1994). Nas discussões com Ohlin, por exemplo, ao argumentar em favor da flexibilidade cambial, o fazia chamando atenção sobretudo para as especificidades dos países, chamando atenção para a necessidade do movimento cambial para compensar preferências diferentes, integração imperfeita de mercados e imperfeita substitutibilidade entre bens (Mollo, Silva e Torrance, 2001 ; Krugmann, 1991). Assim, do ponto de vista keynesiano, onde o Estado tem um papel regulador

importante, é de se esperar uma preocupação com flexibilidade das integrações quanto mais diferentes forem os países, de forma a garantir a administração de suas especificidades, evitando a necessidade de abdicação de políticas próprias.

No que se refere à heterodoxia marxista, as preocupações com relação ao papel do Estado relacionam-se com a perda de poder de pressão dos trabalhadores e das classes populares quando o papel do Estado é limitado por acordos de integração (De Brunhoff, 1996, 1997, 1999), e isso se agrava tanto mais quanto mais distante estiver tal poder de pressão e maior for a concorrência entre países. A concorrência, numa visão marxista, diferentemente do caráter benéfico que tem para as demais escolas de pensamento, conduz a monopólios e oligopólios como consequência dos processos de concentração e centralização do capital (Mollo e Amado, 2001). Neste processo os grupos e empresas que operam com tecnologia de ponta tendem a ter maior possibilidade de sucesso, dada a produtividade maior do trabalho. Esta, ao garantir custos menores e conseqüentes superlucros, torna bem sucedidos os capitalistas mais modernos. É o sucesso inicial dos mesmos que lhes garante a possibilidade de pesquisar e desenvolver novos melhoramentos tecnológicos, e novamente no futuro superlucros, e assim sucessivamente. É assim que se formam as grandes corporações, os monopólios e grandes grupos controlando setores e mercados inteiros (Marx, 1971). Como estes grupos, via de regra, apareceram primeiro nos países mais desenvolvidos, estes últimos tendem a sediar maiores sucessos do que os menos desenvolvidos, ampliando a desigualdade regional.

Além do problema da desigualdade regional que pode ser ampliada da forma acima mencionada nos blocos regionais com países com estruturas muito diferentes em termos de graus de desenvolvimento, a concorrência provoca também outro tipo de perdas, segundo os marxistas. Quanto mais profunda for a integração,

maior é a concorrência entre os países do bloco, e mais difícil se torna a manutenção de compromissos sociais obtidos no passado no interior de cada país, compromissos que decorrem de evoluções históricas e políticas distintas, e preferências culturais e sociais próprias. Assim, diferentemente do que ocorre numa área de preferências tarifárias ou numa união aduaneira, onde a integração é mais superficial, quando os acordos de integração prevêm trânsito livre de força de trabalho, por exemplo, como é o caso do mercado comum e das uniões monetárias, há necessidade de harmonização das legislações trabalhistas, o que, em virtude da concorrência acirrada com as fronteiras econômicas liberadas, tende a se fazer por baixo, ou seja, reduzindo os ganhos salariais, previdenciários e trabalhistas em geral dos trabalhadores com legislações mais favoráveis. Neste caso é preciso cautela não apenas para aprofundar a integração se diferenças estruturais forem grandes, mas é preciso também garantir flexibilidade aos acordos e uma estrutura institucional de coordenação e administração do bloco que preserve e desenvolva canais democráticos de pressão social.

O ceticismo contemporâneo quanto às integrações regionais por parte da heterodoxia econômica, por outro lado, relaciona-se também com as questões monetárias. A forma dos heterodoxos conceberem a moeda na economia, mais importante analiticamente do que para os ortodoxos, seja em vista de sua não neutralidade, seja em função das dificuldades de administrá-la e controlá-la, em vista da sua endogeneidade, é outra razão para o ceticismo dos heterodoxos quanto às integrações regionais quanto mais profundas elas forem, e, então para a cautela nas proposições de uniões monetárias.

O tratamento recente das uniões monetárias, e mesmo o debate que o precede sobre o regime de câmbio mais adequado, acham-se calcados em concepções monetárias distintas (Mollo, Silva e Torrance, 2001, Mollo e Amado, 2001), e os argumentos padrão deste debate, são em regra «monetaristas» (Smithin, 1994), o que

requer explicações mais detalhadas para entender a concepção heterodoxa. Enquanto para os ortodoxos as uniões monetárias ou se darão em áreas com infraestrutura similar ou estas são tornadas similares pela mobilidade dos fatores de produção (Mundell, 1961), as teorias heterodoxas vêem tal processo como muito mais problemático, exatamente em razão do papel que concebem para a moeda nas economias capitalistas, embora tenham concepções distintas a este respeito.

Para os marxistas os problemas decorrem de uma percepção de moeda que traduz estruturas produtivas distintas e que, ao unificar-se, forçam ajustes cujo custo social pode ser muito elevado, justamente porque a moeda não é neutra e seus efeitos sobre a economia real podem ser permanentes. Nestas circunstâncias, impor metas de contenção monetárias estreitas, ou condições de produção uniformes, significa, em condições de concorrência acirrada, ajustes dolorosos que, de novo, reduzem custos e então salários, aumentando para isso o grau de exploração da força de trabalho. Este tipo de processo pode ser visualizado hoje nas tendências à precarização do trabalho que se generalizam no mundo todo como consequência da concorrência acirrada com a globalização, em particular com a chamada flexibilização do trabalho e desmontes e privatização dos sistemas previdenciários. Quanto maiores forem as diferenças observadas nas estruturas produtivas e nas legislações trabalhistas em geral, mais duros serão os ajustes que, em condições de concorrência ampliada nas integrações mais profundas como a união monetária, tenderão a uniformizar por baixo, ampliando o grau de exploração da força de trabalho na região.

A concepção marxista de moeda que baseia este tipo de análise é a de moeda como relação social. Ao refletir estruturas produtivas próprias as moedas refletem também conflitos internos e de relações entre países distintos. As estruturas de produção distintas se expressam em dinâmicas monetárias hierarquizadas ou em

hierarquias de moedas nacionais. As tensões, provenientes dos conflitos, se mostram, a nível internacional, nas flutuações cambiais e nas dificuldades de conversibilidade entre moedas diferentes. Estas tensões e dificuldades, expressando os conteúdos políticos que a moeda tem neste tipo de concepção, mostram os problemas a serem enfrentados em integrações profundas como a monetária, em particular quando houver diferenças e quanto maiores forem estas entre as diferentes estruturas produtivas e a hierarquia entre as moedas.

Quanto ao pensamento pós-keynesiano, os problemas monetários vistos para as integrações, em particular para a união monetária, dependem das preferências pela liquidez diferentes entre países e regiões mais e menos desenvolvidos (Dow, 1982, 1987 e 1990; Chick e Dow, 1988, 1996). Neste referencial teórico da moeda o mundo real é absolutamente permeado pela incerteza e a liquidez representa segurança e proteção contra a mesma, a taxa de juros sendo o elemento que estimula os agentes a abrirem mão da liquidez. Além disso, contempla-se nesta concepção, de um lado, regiões e países com mercados (reais e financeiros) mais desenvolvidos, com uma dinâmica endógena de crescimento e com uma trajetória estável de crescimento e, portanto, menor incerteza. De outro lado, países ou regiões onde os mercados são menos desenvolvidos, as trajetórias de crescimento são exógenas (impulsionada sobretudo pelas exportações) e instáveis, e maior é a incerteza. Nestas circunstâncias, os agentes tenderão a ter uma maior preferência pela liquidez nas economias periféricas, dada a maior instabilidade das mesmas. Os multiplicadores bancários tenderão a ser menores nas regiões periféricas, porque dada a maior incerteza maior será a demanda por moeda, e os bancos tenderão a reter uma proporção maior dos depósitos na forma de reservas, o que restringe o crescimento.

Além disso a incerteza é maior porque as regiões/países

periféricos têm rendas menores. Isso se refletirá em uma relação cash/depósitos maior nessas regiões e esse será mais um fator a reduzir os multiplicadores monetários. Por outro lado, os coeficientes de importação dessas economias também tendem a ser mais elevados do que os das economias centrais. Como estamos tratando de economias regionais, isso se refletirá em uma redução dos multiplicadores monetários, dado que as importações representam um vazamento de liquidez. Assim, podemos observar que a dinâmica monetária tende a acentuar as desigualdades regionais ao invés de reduzi-las.

Finalmente, o papel e a concentração do sistema bancário tendem a fortalecer os movimentos mencionados de ampliação das desigualdades. Assumindo que há dois tipos de bancos: a) bancos das regiões centrais que agem em todo o território nacional e b) bancos das regiões periféricas que têm sua atuação mais restrita a essas regiões, os dois tipos de bancos tendem a manter maiores reservas em relação aos depósitos nas regiões periféricas, dada a maior instabilidade das mesmas. Ao estender empréstimos às regiões periféricas os bancos que têm suas sedes nas economias centrais tendem a ser mais reticentes do que os bancos que atuam nessas regiões, dado o caráter mais remoto dessas últimas, que fornece uma base mais volátil para a avaliação dos projetos em questão e reduzem a segurança na extensão de crédito. Nesse caso, o banco dá preferência para estender crédito a projetos de empresas que atuam na periferia, mas que são empresas das regiões centrais. Essas empresas, por sua vez, tendem a ter uma relação econômica maior com as economias centrais, o que se reflete nas maiores importações do projeto, reduzindo os impactos regionais do mesmo para o desenvolvimento. Neste caso temos vazamentos reais e financeiros. Portanto, o sistema financeiro tende a acentuar as desigualdades regionais, restringindo a criação de liquidez nas economias periféricas. Os bancos do centro, por sua vez, apresentam vantagens em relação

aos da periferia, dada a maior capacidade de captação de liquidez por aquelas regiões, e isso gera naturalmente um processo de concentração bancária na região central. Como os bancos com sede nas regiões centrais tendem a criar entraves à extensão de crédito na periferia, o processo de concentração bancária acentua ainda mais as disparidades regionais.

Todos os mecanismos descritos têm relação com mecanismos privados. Desta forma, a solução para romper com os referidos círculos viciosos deveria passar pela atuação do Estado, tendo uma política monetária diferenciada para as regiões periféricas, ao mesmo tempo que se deveriam ter bancos estaduais que atuassem sobretudo na periferia. Este tipo de mecanismo fica enfraquecido em integrações regionais muito profundas, em particular em uniões monetárias, dadas as dificuldades políticas envolvidas em políticas distributivas em geral, e de renda e liquidez em particular.

A este respeito é preciso mencionar que, tanto em concepções da tradição pós-keynesiana, quanto da tradição marxista, há defesas de uniões monetárias, apesar do ceticismo mencionado neste trabalho, que privilegiam exatamente a importância da atuação estatal e das políticas distributivas. É o caso em particular das proposições de Davidson (1985, 1992-93), Aglietta (1986, 1987) e Guttmann (1994).

Quanto a Davidson, sustenta a proposição de união monetária a nível mundial na idéia de complementariedade a ser buscada entre países e na necessidade de fornecimento supranacional de liquidez que permita estimular o desenvolvimento. Esta é a intenção na formulação dos UMS (Unionised Monetary System). Este tipo de integração teria como vantagem a eliminação da incerteza ligada às variações cambiais com a possibilidade de evitar a drenagem de liquidez das regiões deficitárias para as superavitárias. Para tanto seriam necessárias políticas centralizadas de taxaço e gastos que

permitissem a redistribuição de liquidez, de tal forma a reverter as assimetrias de balanço comercial entre os países e os problemas de desigualdade do conjunto de países integrados, desenvolvendo a região como um todo. O que no pensamento de Davidson permite fugir da tendência à ampliação das desigualdades e divergências mencionadas acima para a concepção pós-keynesiana é o papel keynesiano do Estado, que passa para ele a ser desempenhado a nível da UMS.

Também para Aglietta, a moeda única requer tal papel centralizador do Estado operado a nível dos países envolvidos. É o que se conclui quando Aglietta (1986) chama moeda internacional a « todo modo de organização de divisas nacionais que realiza esta centralização » das dinâmicas monetárias, entendida esta como « coordenações explícitas e regras que os Estados aceitem se impor que delimitem o campo de suas interações estratégicas » e que « baixem o custo de suas interdependências » (Aglietta, 1986, p. 16-17), de forma cooperativa.

Quanto a Guttman (1994), de concepção marxista, usa argumentos keynesianos do tipo do usado por Davidson e Aglietta para discutir a criação de uma moeda de crédito internacional. Como marxista, reconhece as diferenças de sistemas produtivos nacionais e as dificuldades de adoção da moeda única.

" Local currencies on their own reflect in their relative values the different levels of labor productivity and industrial competitiveness of their respective areas. Their replacement by a uniform monetary standard subjects this entire system to a new valuation basis and forces corresponding adjustments in its economic structures" (Guttman, 1994, p. 430).

Do lado keynesiano, todavia, Guttman herda o entendimento de que é possível, via regulamentação, resolver alguns problemas. Assim, diz que

" the imposition of a single currency on a community of states with different levels of economic development can only work if it is accompanied by new mechanisms of policy coordination and capital transfers that reduce performance differences. In the absence of such regulatory stabilizers, the tension between different national labor standards and a uniform monetary standard cannot be contained and gives rise to destabilizing movements of capital from the weaker periphery to the dominant center" (Guttman, 1994, p. 430).

Observe-se, pois, que mesmo quando há defesa de integrações profundas do tipo uniões monetárias, do lado da heterodoxia, elas vêm estruturadas num modelo de centralização de decisões extra mercado, justamente para impedir que os ajustes via mero mecanismo de preços possam criar problemas ao desenvolvimento. Este tipo de preocupação encontra-se em parte na proposta de integração também heterodoxa da CEPAL, como veremos no próximo item, embora tendam a se enfraquecer mais recentemente com a tônica liberal da economia globalizada.

3) A CEPAL e a heterodoxia das suas propostas de integração

O pensamento sobre desenvolvimento econômico da CEPAL nasce de uma tentativa heterodoxa de compreensão do fenômeno do subdesenvolvimento, comum aos países latino-americanos, com base em uma teoria que tivesse por centro da análise as especificidades estruturais destes países. Esta interpretação invalidava as abordagens baseadas nas análises tradicionais sobre desenvolvimento econômico, primordialmente aquelas baseadas na teoria neoclássica tradicional.

É neste contexto que se discute a perspectiva de integração econômica da América Latina como forma de, em grande medida, permitir a superação de alguns entraves estruturais colocados ao aprofundamento do processo de industrialização por substituição de

importações ocorrido nesses países, principalmente a partir da década de 30, quando da superação do modelo agrário exportador. É isso que se observa no início do principal documento da CEPAL que trata da integração latino-americana: " As páginas seguintes propõem-se a examinar o problema do mercado comum do ponto de vista do desenvolvimento econômico latino-americano" (CEPAL, 2000, p. 349). Claramente a perspectiva que estava por trás dessa análise era a da teoria do subdesenvolvimento da CEPAL e a análise dos entraves que eram colocados ao desenvolvimento dos países periféricos, especialmente os latino-americanos. Dentre esses entraves, os problemas da dimensão dos mercados e da necessidade de transposição dos limites criados à produção de bens de capitais aparecem em destaque como elementos que limitavam a continuação do processo de industrialização por substituição de importações (Tavares, 2000; Prebisch, 2000 a, b, c e d). Outro problema intimamente associado a este diz respeito à vulnerabilidade externa a que os países da América Latina se submeteram após o processo de industrialização. Esta permitiria desenvolver alguns setores, enquanto a integração permitiria o desenvolvimento dos setores de bens de capital necessários, reduzindo a necessidade de importações fora do bloco, problemática dado o problema de escassez de divisas. Na ausência de integração, a falta de escala impediria um desenvolvimento auto sustentado da região. Esta preocupação aparece explicitamente em CEPAL, 2000.

"Um dos paradoxos do crescimento econômico da América Latina é que alguns países que pretendiam diminuir sua vulnerabilidade através da industrialização tornaram a se colocar numa situação muito vulnerável . Isso se deve, justamente, ao fato de a política de substituição ter-se realizado em compartimentos estanques. Nos países mais avançados da América Latina, a substituição chegou a tais extremos que as importações ficaram reduzidas aos produtos essenciais para

manutenção da atividade econômica" (CEPAL, 2000 a, p. 363).

Observe-se que a perspectiva da CEPAL de integração provinha de preocupações relacionadas com o desenvolvimento agregado da região, e menos com ganhos puramente comerciais. Além disso, a perspectiva é completamente distinta da teoria tradicional (McKinnon, 1988, Mundell, 1961), que assume a idéia de mercado livre como a melhor forma de regulação econômica e que, por isso, vê como pouco problemático o aprofundamento das integrações e concebe os ganhos ou desvios de comércio como condição para analisar os benefícios em termos de bem-estar. A perspectiva da CEPAL era de uma integração relativamente limitada e cautelosa, sendo os ganhos em termos de livre movimentação de mercadorias e meios de produção descartados como condição.

"O Grupo de Trabalho empenhou-se em encontrar soluções adaptadas à realidade. O mercado comum deverá ser resultado de uma política, e não de uma fórmula.

Naturalmente, poder-se-ia pensar numa fórmula completa e de longo alcance, na qual bens e serviços, homens e capitais circulassem livremente, sem travas de nenhuma natureza, num vasto mercado comum latino-americano. Esse objetivo final deverá manter-se sempre presente, ainda que só possa ser alcançado por etapas" (CEPAL, 2000 a, p. 350 grifo nosso).

Mais do que a ênfase no alcance do tipo ideal de mercado comum, há uma preocupação clara com o cuidado que se deve ter com esse tipo de processo de integração em países com estruturas produtivas muito distintas. Entretanto, observe-se, já aqui, que a circulação livre de bens, serviços, homens e capital é pouco problematizada, o que, como veremos adiante, relaciona-se com uma análise monetária heterodoxa deficiente.

Nesta mesma direção podemos observar:

"A redução de tarifas almejada, até se chegar ao nível

médio, não seria uniforme, mas se estabeleceria de acordo com grupos de países e categorias de produtos. Mais do que a um simples propósito de classificação, essas distinções obedecem a uma idéia fundamental: levar em conta os diferentes graus de desenvolvimento econômico dos países latino-americanos e as dificuldades práticas de aplicar as reduções" (CEPAL, 2000 a, p. 350).

Ou seja, as diferenças estruturais entre países eram vistas como problemáticas para o andamento do processo de integração, ou como algo que deveria ser analisado com cuidado e que era responsável pela redução da velocidade da integração ao invés de ser algo positivo definidor de vantagens comparativas.

Outro aspecto interessante a ser salientado é o fato da CEPAL se opor à tradição de analisar os ganhos associados à integração econômica associando os aos ganhos propostos pelas teorias que advogavam o livre comércio. Ao contrário, o pensamento da CEPAL chamava atenção para aspectos protecionistas para os países do bloco que processos de integração muito intensos possuíam, como é o caso quando usam exemplos de unidades político-econômicas como os Estados Unidos e a Europa, mais especialmente os Estados Unidos

"Os Estados Unidos, em virtude dos mesmos fatores observados na Europa Ocidental, atingiram um coeficiente ainda mais baixo em relação ao resto do mundo, mas têm um coeficiente de intercâmbio interno visivelmente muito mais alto do que o da Europa Ocidental, uma vez que existe um verdadeiro mercado comum entre os cinquenta Estados que compõem esta vasta zona de integração econômica. O mesmo se poderia dizer sobre a União Soviética, cujo coeficiente externo parece ser de apenas 2% , e que também conta

com outro vastíssimo mercado comum e com um desenvolvimento muito pujante." (CEPAL, 2000 a, p. 355).

O fortalecimento das relações comerciais internas contam, pois, como algo favorável ao processo de desenvolvimento, independentemente de análises de desvio ou criação de comércio, justificando a proposta de integração latino-americana.

As preocupações de natureza heterodoxa ao propor a criação do mercado comum latino-americano ficam claras quando preocupam-se com o crescimento, articulando-o com a especialização que o intercâmbio recíproco poderá estimular e com a abordagem de indústrias cada vez mais complexas (bens de capital e produtos automotivos), só factíveis de se desenvolver num mercado maior proporcionado pela integração. Diziam quanto a elas que

Trata-se de indústrias que ainda não existem ou que estão em grau incipiente de desenvolvimento, e é nelas que se poderá realizar, com relativa facilidade, a redução ou eliminação de tarifas aduaneiras que é pressuposta pelo mercado comum. Ao contrário, nas indústrias existentes, será preciso proceder com extrema cautela, a fim de impedir as perturbações a que fizemos referência mais acima. O crescimento da demanda, porém, poderá aos poucos ir criando condições propícias nessas indústrias para a especialização e o comércio recíproco, à medida que o impulso geral da economia for permitindo a reformulação das atividades que possam ver-se comprometidas.

Por conseguinte o mercado comum poderá materializar-se tanto melhor e com um número tanto menor de transtornos quanto mais vigoroso for o

crescimento da América Latina. Mas esse crescimento vigoroso não poderá ser conseguido sem a intensificação do comércio recíproco que o mercado comum procura conseguir. Assim, existe uma estreita interdependência entre o mercado comum e a aceleração do desenvolvimento econômico (CEPAL, 2000 a, pp.351-2).

Portanto, pelo que acabamos de observar, a proposta de integração econômica da América Latina efetivamente tinha preocupações caras à heterodoxia, ou seja, a integração deveria respeitar diferenças estruturais buscado acelerar o desenvolvimento da região com a ampliação da dimensão do mercado, com o estímulo à industrialização e a redução da vulnerabilidade externa. Por outro lado, ao centrar suas preocupações na vulnerabilidade externa e na dependência dos países periféricos, a CEPAL mostrava exatamente os problemas associados aos impactos do comércio internacional livre, ao invés de analisar tal liberdade de comércio comércio internacional como sempre benéfica, como é feito em última instância, pela teoria tradicional, ao propor a integração econômica para intensificá-la

Embora tenha havido cautela nas propostas de integração da CEPAL, como vimos anteriormente, havia pouca percepção, entre os anos 50 e 70, dos problemas monetários que a integração poderia provocar, o que se relacionava, a nosso ver, por um lado, com uma concepção monetária precária, dos teóricos cepalinos e, por outro, com uma percepção heterodoxa em geral, no período de desenvolvimento das teses da CEPAL, que entendia mal e explorava mal a importância da moeda na economia capitalista. É o que desenvolveremos neste item, antes de comentar as propostas de integração de corte liberal mais recentes.

No que se refere à precariedade da concepção monetária da CEPAL, ela foi responsável por uma concepção keynesiana muito

próxima da neoclássica, o que impediu o pensamento de se libertar da ortodoxia econômica e propor formas de desenvolvimento diferentes das que serviam aos países centrais. Isto é perceptível nas concepções desenvolvimentistas cepalinas, a partir do lugar analítico atribuído à poupança.

Como bem resume Bielchowsky (2000), o estruturalismo cepalino chamava atenção para duas características centrais das estruturas latino americanas: a base econômica especializada em poucas atividades de exportação, e a baixa produtividade em todos os setores, com exceção do exportador. Para compensar tais deficiências havia, segundo esta concepção, limitações sérias, entre as quais se destacavam a escassez de exportações e de disponibilidade de financiamento externo, e a insuficiência de poupança interna, esta última limitada, no setor público, por uma estrutura fiscal obsoleta e, no setor privado, impedida de ser ampliada por um amplo excedente real e potencial de mão de obra e uma baixa produtividade média per capita.

A idéia de que o problema de insuficiência de poupança era o hiato mais restritivo ao desenvolvimento, como também lembra Bielchowsky (2000), é comum nos textos de Prebisch e Furtado, embora Aníbal Pinto chamasse atenção para os problemas relativos ao financiamento. Este privilégio da análise da poupança, em desfavor dos entraves monetários para o crescimento, desconhecia a importância da moeda na obra de Keynes, em particular no que se refere aos trabalhos do seu período mais heterodoxo, pós Teoria Geral. De fato, ao escrever sobre o motivo finança, Keynes chama atenção para a importância dos bancos e do financiamento rotativo que estes podem fornecer para viabilizar a concretização do investimento uma vez tomada a decisão de investir. Para Keynes, os bancos podem entrar o crescimento, se não se dispuserem a se tornar menos líquidos fornecendo a liquidez necessária ao financiamento do desenvolvimento (Keynes, 1937/ 1983). Por outro lado, havia

problemas importantes relativos ao fechamento do processo com mecanismos institucionais que permitissem a canalização adequada do funding. Esses mecanismos no caso de países como o Brasil não existiam no que diz respeito à esfera do mercado e eram supridos pelo Estado (Studart, 1995).

Nesta concepção keynesiana, se há financiamento para esta concretização do investimento, este viabilizará, via crescimento multiplicado da renda, uma poupança *a posteriori* que igualará contabilmente o investimento, sem que a poupança seja necessária *ex-ante* como lastro do mesmo. Este tipo de concepção chama atenção, por um lado, para a pouca importância analítica que a poupança prévia tem para o desenvolvimento, antes dele se concretizar, e justifica o argumento dizendo que quando há crescimento na taxa de investimento, este excede necessariamente a poupança, não sendo, pois, esta, requisito para o primeiro. A finalidade da poupança, nesta concepção, é fundar o investimento *a posteriori*, ou seja, permitir a formação de um sistema financeiro desenvolvido, com quantidade e qualidade de produtos financeiros suficiente para permitir a conversão de dívidas de curto prazo, como as que satisfizeram o motivo finanças, por dívidas de longo prazo, ou seja, de prazos compatíveis com a duração da maturação do investimento feito.

Neste sentido, os cepalinos não perceberam toda a importância que havia para o desenvolvimento da região de um sistema financeiro próprio bem desenvolvido e, ao valorizar a questão da poupança, acabavam com um discurso próximo dos ortodoxos. Trabalhos recentes para o caso brasileiro vêm mostrando as dificuldades para o crescimento da ausência de um sistema financeiro desenvolvido, assim como os argumentos teóricos ortodoxos que justificaram tal situação (Studart, 1995)

Também nas versões marxistas da teoria da dependência não

se observa grandes preocupações com a análise monetária (Frank, 1967), o que se relaciona com uma importância muito pequena dada a essa questão pelas visões marxistas tradicionais (Sweezy, 1981 ; Dobb, 1975), como bem observa De Vroey (1985). A razão para isto relaciona-se com o fato de que o processo de exploração da força de trabalho, núcleo de preocupação da teoria marxista, encontra-se no processo de produção, tornando-o, por isso, para a visão tradicional, mais importante do que o de circulação. Isto explicaria as pequenas contribuições marxistas na área monetária depois de Hilferding. Observe-se contudo, que o processo de exploração seria ininteligível sem a boa compreensão das categorias valor e moeda, na esfera da circulação, razão pela qual, para Marx (1971) , a falta de percepção dos clássicos do que é a produção de mercadorias os impediu de compreender duas mercadorias especiais, a força de trabalho e a moeda, e então de apreender a exploração e o capitalismo.

Este tipo de análise permite perceber os problemas monetários envolvidos nos processos de integração, problemas não percebidos e não analisados pela CEPAL entre os anos de 1950 e 1970. Houvesse ela detalhado a análise monetária da região, de um ponto de vista heterodoxo, teria percebido melhor os problemas envolvidos na integração. Do lado marxista, ficaria mais claro o entendimento da vulnerabilidade externa e da escassez de divisas relacionados com a conversibilidade difícil das moedas da região em moedas dos países centrais. Do lado pós-keynesiano perceberiam as tendências às desigualdades dentro do próprio bloco, provenientes de preferências pela liquidez diferentes, podendo propor regulamentações específicas para evitar trajetórias de crescimento divergentes. Mais do que mera curiosidade histórica, esta conclusão mostra o cuidado que se tem que ter com as propostas em andamento de integração econômica na América Latina, chamando atenção para a necessidade do pensamento cepalino visitar a concepção

heterodoxa de moeda nas suas análises.

4) A título de conclusão

Comparamos, até aqui, o ceticismo das teorias monetárias heterodoxas em matéria de integração regional, com as teses de integração da CEPAL, também consideradas heterodoxas. Mostramos que a heterodoxia do pensamento da CEPAL nesta matéria explicitava-se em preocupações ligadas à importância da intervenção estatal, às preocupações em flexibilizar a integração para garantir prioridades específicas de cada país, embora pecassem pela ausência de uma análise monetária de fato heterodoxa que permitisse concluir sobre problemas monetários ligados às integrações profundas, em particular as uniões monetárias.

Mencionamos, adicionalmente que, curiosamente, esta análise teria permitido entender melhor e instrumentalizar políticas de tratamento de problemas fundamentais no pensamento cepalino, como o da vulnerabilidade externa e o das desigualdades. Apesar de havermos justificado a ausência destas análises monetárias heterodoxas no pequeno desenvolvimento e difusão delas, a nível internacional, entre os anos 1950 e 1970, esta justificativa não existe mais hoje.

Entretanto, os trabalhos mais recentes da CEPAL continuam reproduzindo os mesmos problemas e, conseqüentemente, as propostas mais recentes da CEPAL são muito mais liberalizantes. Destaque-se, a este respeito que, embora como observa Bielchowsky (2000), tenham havido na segunda metade da década dos 1970, por parte da CEPAL, «seguidas advertências quanto aos riscos do endividamento generalizado na região e para os riscos da abertura comercial e financeira à *outrance* que se verificava no Cone Sul (p. 56), e nos anos 1980 a CEPAL tenha se oposto ao Consenso de Washington de receituário liberal, trabalhos mais recentes importantes

na definição do pensamento da CEPAL reproduzem os problemas teóricos aqui tratados.

Exemplo disso é o trabalho de Fajnsylber (2000) de finais dos anos 1980 que, ao formular as bases para a «transformação produtiva com equidade», foca no progresso técnico para eliminar a pobreza e a vulnerabilidade externa da região, articula a reforma agrária com a distribuição da renda e esta com o padrão de consumo e então a poupança, mas, refletindo a ortodoxia monetária atribui a esta capacidade de poupar a função de financiar o investimento. Daí a idéia de que padrões mais austeros, provedores de poupança, são capazes de dinamizar a economia (Fajnsylber, 2000; Bielchowsky, 2000). Além de discutível tal dinamismo à luz da heterodoxia monetária pós-keynesiana, este trabalho passa a inspirar, como observa Bielchowsky, vários outros textos cepalinos dos anos 1990, que incluem políticas de abertura comercial inexistentes anteriormente.

De fato, a proposta de integração atual é a de « regionalismo aberto », apesar de « a serviço da transformação produtiva com equidade » (CEPAL, 2000 b). A síntese das principais conclusões e proposições da CEPAL mais recente (CEPAL, 2000b) deixa claro o caráter liberalizante do pensamento cepalino. Apesar de destacar como antes os efeitos positivos das economias de escala (itens 1 e 8), e das incorporações do progresso técnico e especializações ligadas a elas (itens 3, 4, 5 e 6), o documento continua insistindo em níveis maiores de poupança como requisito prévio para o investimento (item 2) e conclui pela liberalização das economias via « regionalismo aberto ». Este elimina protecionismos (item 12), compensa « custos de isolamento » (item 13), e ocorre graças aos benefícios dos processos de liberalização comercial, privatizações, desregulamentações, eliminação de entraves aos investimentos estrangeiros e supressão de restrições de pagamentos (item 17), como manda o receituário liberal. O « regionalismo aberto » é visto, pois, não com a cautela de antes,

onde se resguardava setores pouco preparados para a concorrência e onde se admitia gradualismos, mas impulsionado « pelos sinais de mercado » (itens 20 e 25) e resultante da liberalização comercial em geral e em termos setoriais , garantindo uma economia internacional « mais aberta e transparente » (item 22)e contribuindo para reduzir entraves e custos de transação (item 33).

A idéia de poupança prévia necessária ao investimento é sustentáculo teórico de tais propostas de liberalização, uma vez que diz a teoria ortodoxa que as poupanças migram dos países mais desenvolvidos onde a rentabilidade é menor em função da escassez de oportunidades de investimento para aqueles menos desenvolvidos onde tais oportunidades são abundantes e a rentabilidade alta, o que tende a reduzir as desigualdades quanto maior for a facilidade de migração de capitais, o que ocorre com a liberalização (Mollo e Amado, 2001).

Ora, as teorias monetárias heterodoxas chegam à conclusão oposta, como vimos anteriormente, anunciando maior desigualdade quando se abrem as fronteiras mercantis, seja em função dos processos de concentração/centralização com a concorrência acirrada, seja em vista da preferência pela liquidez maior nos países/regiões menos desenvolvidos. A análise monetária heterodoxa põe, pois, em dúvida, a possibilidade de transformar produtivamente com equidade conforme proposto no documento mais recente da CEPAL (itens 9 e 46), por mais interessante e louvável que seja a proposta de instituições democráticas dos blocos integrados (item 60).

A tendência liberalizante do pensamento da CEPAL é grave sobretudo em vista da tônica já existente das liberalizações econômicas e monetárias no mundo globalizado, onde o euro se coloca em destaque. Nestas propostas, sabemos, são as concepções ortodoxas de moeda neutra e exógena que imperam, permitindo que se concebam e proponham integrações monetárias onde os critérios

de articulação entre países prevêem a uniformização das estruturas produtivas por meio da concorrência, sem perceber os custos sociais envolvidos no processo, e onde os objetivos importantes são a disciplina monetária e a credibilidade do Banco Central Europeu, conforme o receituário monetário ortodoxo. Seguir tal tônica significa negar a heterodoxia do pensamento cepalino mais recente.

Referências Bibliográficas

AGLIETTA, M. , 1986 - *La Fin des Devises Clés - Essai sur la monnaie internationale*, Éditions Paris: La Découverte.

_____ 1987 – “Des principes keynesiens pour organiser un pôle monétaire européen”, *Zerbato et alli , Keynesianisme et Sortie de Crise – Keynes contre le libéralisme*, Paris, Dunod, Bordas.

BIELCHOWSKY, 2000- Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL – Uma Resenha, em CEPAL *Op. Cit.*, 2000.

BRAGA, M.B., 2000- Integração Econômica Regional na América Latina : Uma Interpretação das Contribuições da CEPAL, *Anais da ANPEC*, 2001.

CEPAL, 2000, Ricardo Bielchowsky (Org.) *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*, vol. 1, Rio de Janeiro : Record.

_____ 2000 a – O Mercado Comum Latino-Americano, CEPAL, *Op. Cit.*, 2000.

_____ 2000 b – O Regionalismo Aberto na América Latina e no Caribe : A Integração Econômica a Serviço da Transformação Produtiva com Equidade, CEPAL, *Op. Cit.* 2000.

CHICK, V. e DOW, S.C., 1988 - A Post-Keynesian Perspective on the Relation Between Banking and Regional Development”, in Arestis, P. (ed), *Post Keynesian Monetary Economics*, Aldershot, 1988.

_____ 1996, Regulation and Differences in Financial Institutions,

Journal of Economic Issues, Vol. XXX, N. 2, 1996.

DAVIDSON, P. 1985, Propositions concernant la liquidité pour un nouveau Bretton Woods, em Barrère, A. (org), *Keynes aujourd'hui: théories et Politiques*, Economica, Paris.

_____ 1992-93, Reforming the World's Money, *Journal of Post Keynesian Economics* Vol.15, No.2, pp. 153-80, Winter.

DE BRUNHOFF, S. , 1971 - *L'Offre de Monnaie- critique d'un concept*, Paris : Maspero.

_____ 1974 - *La Politique Monétaire : un essai d'interprétation marxiste*, em colaboração com P. Bruini, Paris : PUF.

_____ 1978 - *A Moeda em Marx*, Rio de Janeiro : Paz e Terra.

_____ 1979 - *Les Rapports d'Argent*, Paris : Maspero.

_____ 1997 – L'euro, un compromis pour une Europe des marchés em *La Monnaie Unique en Débat*, Syros, Paris.

_____ 1999 – Which Europe do we need now? Which can we get?, em R. Bellofiore (Ed.) – *Global Money, Capital Restructuring and the Changing Patterns of Labour*, Edward Elgar, Cheltenham/Northampton.

DE VROEY, M., 1985 – La théorie de la valeur, version travail abstrait. Un bilan critique, *Un Echiquier Centenaire : Théorie de la Valeur et Formation des Prix*, G. Dostaler e M. Lagueux (Eds.), Paris : La Découverte et Quebec : Presses Universitaires du Quebec.

DOBB, M., 1977 - *Teoria del Valor y de la Distribucion desde Adam Smith*, Buenos Aires : Siglo Veintiuno Editores.

DOW, S., 1982 -The Regional Composition of the Money Multiplier Process, *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 29, N.1.

DOW, S., 1987 - The Treatment of Money in Regional Economics, *Journal of Regional Science*, vol.27, n.1.

DOW, S. ,1990, *Financial Markets and Regional Economic Development, : The Canadian Experience*, Avebury, Aldershot.

FAJNZYLBBER, F., 2000 - Industrialização na América Latina: da "caixa-preta" ao "conjunto vazio", CEPAL, *op. cit.* 2000.

FOLEY, D., 1982 – The Value of Money, the Value of Labour Power and the Marxian Transformation Problem, *Review of Radical Political Economy*, 14 : 2.

FRANK, A.G., 1967 - Capitalism and Underdevelopment in Latin America, *Monthly Review Press*, New York, 1967.

KALDOR, N. , 1960 - Essay on conomic Stability and Growth, London : Gerald Duckworth & Co. Ltd.

KALDOR, N. & MIRRELEES, 1961-62/1970 – Growth Model with Induced Technical Progress, Amartia Sen (Ed.) – *Growth Economics*, Harmondswrth, Middlesex/ Ontario : Penguin, 1970.

KEYNES, J.M., 1937/1983 - *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. London: Macmillan and Cambridge University Press, especialmente vol. XIII e escritos posteriores à Teoria Geral.

KRUGMAN, P. R.,1991 - *Has the Adjustment Process Worked?*, Washington, DC : Institute for International Economics.

GUTTMAN, R. 1994 – *How Credit-Money Shapes the Economy – The United States in Global System* , London/New York: M. E. Sharpe.

LIPIETZ, A. 1983. *Le Monde Enchanté: De la Valeur à L'Envol Inflationniste*. Paris: La Découverte.

MARX, K. (1971) - *O Capital*, Vol. I, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

_____ (1974) – *O Capital*, Vol. III, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro

MOLLO, M. L. R., SILVA, M. L. F. E TORRANCE, T. , 2001. Money and Exchange Rate: theoretical controversies, *Revista de Economia*

Contemporânea, vol. 5, n. 1, janeiro-junho.

MOLLO, M.L.R. E AMADO, A.M., Globalização e Blocos Regionais: Considerações Teóricas e Conclusões de Política Econômica, *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 31, n. 1, 2001.

MUNDELL, R. , 1961, A Theory of Optimal Currency Areas, *American Economic Review*, 51.

MCKINNON, RONALD I. (1988), 'Monetary and Exchange Rates Policies for International Financial Stability: A Proposal', *Journal of Economic Perspectives* vol. 2, No. 1: pp.83-103, Winter.

PREBISCH, R., 2000 a – O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais, CEPAL, *op. cit.*, 2000.

_____ 2000 b – Problemas teóricos e prático do crescimento econômico, CEPAL, *Op. Cit.*, 2000.

_____ 2000 c – Por uma nova política comercial em prol do desenvolvimento, CEPAL, *Op. Cit.*, 2000.

_____ 2000 d – Por uma dinâmica do desenvolvimento latino-americano, CEPAL, *Op. Cit.*, 2000.

SMITHIN, J. , 1994 - *Controversies in Monetary Economics – Ideas, Issues and Policy*, Hants : Edward Elgar.

ROBINSON, J., 1962/1970 – Model of Accumulation, Amartia Sen (Ed.) – *Growth Economics*, Harmondsworth, MiddleEssex/Ontario : Penguin, 1970.

RUBIN, I. , 1978 - "Abstract Labour and Value in Marx's System", em *Capital and Class*, summer.

STUDART, R. , 1995 – *Investment Finance in Economic Development*, London : Routledge.

SWEEZY, P. , 1981, Marxian Value Theory and Crisis, Steedman et alli. *The Value Controversy*, Londres : Verso.

TAVARES, M. C. , 2000 – Auge e Declínio de Substituição de Importações, CEPAL, *Op. Cit.* 2000.