DESENVOLVIMENTO, DEPENDÊNCIA E DIREITO INTERNACIONAL:
Uma Análise Exploratória da Integração Brasileira à Ordem Comercial Internacional do Pós-Segunda Guerra

Rafael Baltar [1]

Fecha de publicación: 01/07/2018

Sumário: Introdução; **1)** Desenvolvimento, Subdesenvolvimento e a Crítica da CEPAL; **2)** Teoria da Dependência ou a Crítica da Crítica; **3)** Dependência e Direito Internacional: Uma Análise Exploratória; **3.1)** Desenvolvimento e Ordem Comercial Internacional Após a Segunda Guerra; **3.2)** Proteção Comercial e Dependência no Brasil; Conclusões; Referências.

Resumo: Este trabalho investiga a relação entre o direito internacional e o desenvolvimento de Estados subdesenvolvidos, através da teoria da dependência. É uma análise exploratória, que tenta identificar de que modo a investigação desta problemática deve prosseguir. Ele revisa, nas duas primeiras seções, a teoria do desenvolvimento difundida após a segunda guerra e sua versão latino-americana, criada pela CEPAL, bem como trabalhos de autores representativos da teoria da dependência. A terceira seção emprega o conceito de dependência numa situação concreta da relação entre o direito internacional e o desenvolvimento de um país da América Latina. Devido à menor dificuldade, optou-se por analisar o

[1] Rafael Baltar de Abreu Vasconcelos. Doutorando em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), Mestre em Direito Internacional pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Professor de Direito Internacional Público na UNICAP. baltarrafael@yahoo.com.br

modelo de desenvolvimento brasileiro do pós-guerra, e o direito internacional do comércio que surgia com o GATT. Esta ordem comercial é vista como um condicionante que limitava a margem de proteção estatal do Brasil sobre sua própria economia, mas que ele buscava alterar, exigindo regras de exceção no GATT e promovendo um sistema alternativo com a UNCATD. Depois, analisa-se como se dava a atuação do Brasil diante daquelas condições jurídicas internacionais, no âmbito do seu próprio direito doméstico, com a adoção de vários mecanismos de proteção comercial. Além de manifestar uma relação de integração entre direito internacional e direito interno, isso também evidencia que o direito internacional representou um meio para as classes dominantes brasileiras, no controle do Estado, buscarem redefinir as relações deste com os países centrais e grupos dominantes estrangeiros. E, por isso, evidencia que o próprio direito internacional atuou como um vetor da dependência.

Palavras-chave: Desenvolvimento; dependência; direito internacional do comércio; proteção comercial; Brasil.

DEVELOPMENT, DEPENDENCY AND INTERNATIONAL LAW:

An Exploratory Analysis of the Brazilian Integration Into the International Trade Order of the Post-Second War

Abstract: This work investigates the relationship between international law and the development of underdeveloped states, through the theory of dependence. It is an exploratory analysis, which tries to identify how the investigation of this problem must continue. It reviews, in the first two sections, the theory of development widespread after the second war and its Latin American version, created by ECLAC, as well as works by representative authors of dependency theory. The third section uses the concept of dependency in a concrete situation of the relationship between the international law and the development of a country from Latin America. Due to the less difficulty, it analyzes the Brazilian post-war development model, and the international trade law that emerged with the GATT. This trade order is seen as a constraint that limited Brazil's margin of state protection over its own economy, but which it sought to change, requiring exception rules in the GATT and promoting an alternative system with UNCATD. Then, it analyzes how Brazil's action was taken in the face of those international legal conditions, within its own domestic law, through the adoption of

various commercial protection mechanisms. Besides expressing a relationship of integration between international law and domestic law, this also shows that international law represented a means for Brazilian ruling classes to redefine the relations of the Brazilian state with central states and dominant foreign groups. And, therefore, it shows that international law itself acted as a vector of dependence.

Key-words: Development; dependency; International trade law; Commercial protection; Brazil.

Introdução

Muitos estudos críticos de direito internacional têm se dedicado a investigar o papel que instituições internacionais como as Nações Unidas, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), e a Organização Mundial do Comércio, cumpriram entre as décadas de 1980-90, na reformulação da ordem jurídica e política mundial. Seja com a reformulação das ordens políticas e constitucionais de países subdesenvolvidos, que resultaram das missões de paz; seja através do condicionamento do acesso a finanças internacionais à adoção de regimes políticos liberais, orientados por uma noção de Estado de direito e direitos humanos, definida pelos países desenvolvidos, e de ordens econômicas abertas ao comércio e aos investimentos internacionais; seja promovendo diretamente a abertura comercial; a atuação das instituições internacionais, impulsionando uma reformulação das ordens políticas e econômicas dos países subdesenvolvidos, sob a alegação de que, assim, estariam promovendo seu desenvolvimento, corresponderia a uma das causas do agravamento das desigualdades entre os Estados, e das desigualdades sociais internas dos Estados, assim como teria contribuído para a elevação da pobreza ao redor do mundo[2]. Apesar destes estudos revelarem aspectos fundamentais de como o direito internacional se comportou em relação ao direito interno de países subdesenvolvidos naquele período, eles tomam como premissa metodológica, assumida de modo implícito, uma separação entre ambos ordenamentos jurídicos, como se fossem autônomos. E, assim, acabam descrevendo, essencialmente, uma relação de contradição entre eles dois, na qual o direito internacional é um meio propulsor da

[2] ANGHIE, Antony. *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*. New York: Cambridge University Press, 2007; CHIMNI, B. S. *International Institutions Today: an Imperial Global State in the Making*. In: European Journal of International Law (2004), Vol. 15 n. 1; PAHUJA, Sundhya. *Decolonizing International Law:* development, economic growth and the politics of universality. Cambridge: Cambridge University Press, 2011; RAJAGOPAL, Balakrishnan. *International Law from Below:* Development, Social Movements and Third World Resistance. New York: Cambridge University Press, 2003; SORNARAJAH, Muthucumaraswamy. The Resurgence of the Right to Development. In: McALINN, Gerald; PEJOVIC, Caslav (ed.). *Law and Development in Asia*. Oxon: Routledge, 2012.

transformação do direito interno – e uma vez que isso levou ao agravamento das condições sociais, acaba-se sendo dirigido para certa nostalgia das ordens políticas e econômicas que caracterizavam os países subdesenvolvidos até a década de 1970.

Esses estudos não percebem que, na verdade, também havia uma mudança de atitude dos Estados subdesenvolvidos em relação à ordem jurídica internacional, que muitas vezes era precedida por mudanças no seu próprio direito doméstico. O presente artigo não trata, porém, de analisar esses estudos críticos do direito internacional, nem se refere ao período histórico a que eles se dedicam com maior ênfase. Entretanto, ele possui a mesma problemática, a relação entre o direito internacional e o desenvolvimento dos Estados subdesenvolvidos, redefinida teórica e metodologicamente, conforme a compreensão que o pensamento latino-americano forjou sobre o seu próprio subdesenvolvimento, oferecida pela teoria da dependência. Trata-se de uma análise exploratória, que tem objetivos modestos. Busca-se aqui apenas identificar de que modo, e por quais caminhos, a análise dessa problemática deve prosseguir. Aqui, o direito interno e a relação do Estado com o direito internacional serão vistos de modo integrado; em uma unidade oferecida pelo modelo de desenvolvimento adotado pelas alianças entre classes dominantes nacionais, que controlam o Estado, e que determinam, também através do direito internacional, as suas relações com grupos dominantes estrangeiros e os seus Estados.

Este trabalho está dividido em três partes, que foram determinadas pelo seu próprio caráter. A primeira busca analisar os antecedentes teóricos e os debates acadêmicos acerca do subdesenvolvimento que antecederam a teoria da dependência, e que, ao serem o objeto das suas críticas, são fundamentais para sua própria compreensão. Será analisado, especialmente, a contribuição da CEPAL para o estudo do subdesenvolvimento latino-americano, com a sua premissa crítica à divisão internacional do trabalho. A segunda parte é dedicada ao estudo da teoria da dependência, e trata, em primeiro lugar, do contexto em que ela se originou, quando a crise econômica dos países latino-americanos expôs as limitações teóricas do pensamento da CEPAL, assim como os erros políticos e a piora das condições econômicas que decorriam das suas teses. E também se esboçará descrever as linhas gerais de como as diferentes teorias da dependência concebiam a relação de dependência, e como elas analisavam as diferentes fases de desenvolvimento dos países dependentes latino-americanos. Isto é um trabalho difícil, pois na verdade as teorias da dependência eram bem diversificadas. Este trabalho não analisará as diferenças e polêmicas

existentes entre os formuladores da teoria da dependência; ele buscará apenas oferecer uma noção geral de como esses autores viam o desenvolvimento dependente da América Latina, com as características gerais que isso assumiu em países como o Brasil, se baseando em aspectos consensuais entre eles, ou mesmo complementares. A última retoma a problemática deste artigo, e com base na investigação teórica precedente, busca analisar à luz da teoria da dependência a relação entre o direito internacional e o desenvolvimento de países subdesenvolvidos. Para isto, escolheu-se analisar uma situação concreta que impõe um menor grau de dificuldade – a ordem comercial internacional criada após a segunda guerra, que teve o GATT e a UNCTAD como principais símbolos, e sua relação com os diversos mecanismos de proteção e de promoção da indústria nacional introduzidos no direito comercial brasileiro. Esta última parte está subdividida em dois itens: um é dedicado ao desenvolvimento da ordem jurídica-comercial internacional e a atuação brasileira diante dela, no próprio âmbito externo; o outro analisa de que modo as transformações do direito comercial brasileiro acompanhavam e se integravam à sua atuação externa.

1. Desenvolvimento, Subdesenvolvimento e a Crítica da Cepal

Após a segunda guerra mundial, ambas as principais potências vitoriosas no conflito, EUA e URSS, haviam buscado estender territorialmente a influência política de seus Estados. Enquanto tropas norte-americanas ocupavam Alemanha, Itália, Japão, e ainda possuíam bases militares nos territórios de cerca de 150 países, estabelecidas através da OTAN e de tratados regionais, os soviéticos tomavam o controle de vários territórios voltados para proteger a sua frente ocidental, buscando consolidá-lo, com o estabelecimento de regimes políticos que, sem apoio social, acabaram atravessando graves crises pouco depois, como na Hungria e Polônia [3]. No entanto, a decadência definitiva daquelas potências europeias que haviam dominado o mundo desde o século XIX, especialmente Inglaterra e França, abriu condições para que o seu regime de dominação internacional, o colonialismo, já em declínio desde os anos 1920, viesse a ser abolido. Vários povos buscaram aproveitar estas circunstâncias e, de fato, tiveram êxito, conquistando independência política, e obtendo o reconhecimento jurídico de suas soberanias, como Turquia, Índia, Bangladesh, Indonésia, Paquistão e Egito. Assim, apesar da procura das novas potências

[3] DOS SANTOS, Theotonio. La Teoria de la Dependencia: un balance histórico e teórico. In: SEGRERA, Francisco López (ed.). *Los Retos de la Globalización: Ensayo em Homenaje a Theotonio dos Santos*. UNESCO: Caracas, 1998. p. 1

hegemônicas por expandir suas esferas de influência política e militar, deu-se origem a um amplo movimento de descolonização; e os novos Estados que dele brotaram logo se viram premidos pela necessidade de contraporem as mesmas pretensões hegemônicas. Foi com este espírito que 29 países africanos e asiáticos se reuniram na Conferência de Bandung, em 1955, dando o primeiro passo na estratégia de criação de um bloco de forças alternativo às duas principais potências [4], que pouco depois foi materializado com o Movimento dos Países-Não-Alinhados. Os países da América Latina, por sua vez, apesar de haverem conquistado a independência no século XIX, estavam sujeitos às mesmas pressões externas, pois, devido à sua proximidade geográfica, era inevitável que o poderio econômico, político e militar, que os EUA haviam acumulado ao fim do conflito, fosse exercido primeiramente sobre eles [5]. Isso criou uma identidade entre os interesses dos países latino-americanos e as aspirações das ex-colônias por independência política e econômica, permitindo que o bloco de forças alternativo alargasse a sua influência através da aliança com os primeiros [6] – e o termo "terceiro mundo" acabou se popularizando como uma forma de designar os países membros desta aliança.

A crise do regime colonial também levou a profundas mudanças nas ciências sociais. Criadas no séc. XIX, para explicar a revolução industrial e o estado civilizatório representado pela modernidade ocidental, algumas das suas teses se viram refutadas pela realidade das lutas anticoloniais e por autodeterminação, em geral – como, por exemplo, a tese que afirmava que o maior grau de desenvolvimento da Europa se deveria à excepcionalidade europeia, e à sua superioridade racial [7]. E, de conjunto, as ciências sociais se viam absolutamente incapazes de oferecer uma interpretação válida acerca das realidades políticas, econômicas e sociais das ex-colônias, e da América Latina, que se encontravam em transformação. Para as pretensões das principais potências, especialmente dos EUA, era necessário se

[4] RAJAGOPAL, Balakrishnan. *International Law from Below:* Development, Social Movements and Third World Resistance. New York: Cambridge University Press, 2003. p. 75

[5] MARINI, Rui Mauro. The Paths of Latin American Integration, *Social Justice*, Vol. 19, n.º 4 (50), Latin America Faces the 21st Century (Winter 1992), p. 36.

[6] A primeira reunião de cúpula do Movimento de Países Não-Alinhados se deu em Belgrado, em 1961, e além de Cuba, o único países integrante do movimento não proveniente da Ásia ou África, a reunião também contou com a participação de Brasil, Equador e Bolívia como observadores [Conf. *The Declaration of the 1st Summit of the Heads of State or Government of the Member Countries of the Non-Aligned Movement* (The Belgrade Declaration), 1-6 September 1961].

[7] DOS SANTOS, Theotonio. Op. cit. p. 2

aproximar dessas realidades, e conhecer as diferenças entre elas e as realidades que caracterizavam Estados industrializados da Europa Ocidental e os próprios EUA. Isso influenciou as universidades norte-americanas a desenvolverem programas baseados na interação interdisciplinar entre a economia, sociologia, história e ciência política [8], com o fim de estudar as várias dimensões daquelas sociedades [9]. Pretensamente, buscava-se compreender de que maneira o atraso econômico e a pobreza, tão característicos desses países, podia ser alterado. Mas esses estudos das transformações sociais e econômicas, que podem ocorrer em um país através de períodos históricos prolongados, no geral, presumiam as transformações vivenciadas por potências industrializadas, especialmente os EUA e a Inglaterra, como um fenômeno de caráter geral, válido e uniforme para todos os Estados. Por isso, esses estudos adotavam uma abordagem comparativa, em que estes Estados eram tomados como modelo para a comparação [10]. Definidos como Estados "desenvolvidos", as potências industriais representariam o ápice de uma escala evolutiva [11], na qual Estados com menor desenvolvimento industrial – chamados "subdesenvolvidos" devido às suas economias, predominantemente agrário-extrativistas, com baixos índices de desenvolvimento técnico – se encontrariam em etapas evolutivas mais atrasadas.

Diversos estudos acerca de como se daria a transição de um Estado subdesenvolvido para a condição de desenvolvido surgiram, e deram origem à teoria do desenvolvimento como disciplina autônoma. A principal característica comum destes estudos e teorias era conceber o desenvolvimento como um modelo de valores e condutas identificados com aquilo que seria a racionalidade econômica moderna, baseada na busca por

[8] WALLERSTEIN, Immanuel. *World-Systems Analysis: An Introduction*. Durham and London: Duke University Press, 2004. pp. 9-10.

[9] CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependency and Development in Latin America.* Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1979. p. viii

[10] HOPKINS, Terence K. The Study of the Capitalist World-Economy: Some Introductory Considerations. HOPKINS, Terence K.; WALLERSTEIN, Immanuel. *World-Systems Analysis: Theory and Methodology.* Explorations in the World Economy, v. 1. Bevervy Hills, SAGE, 1982. p. 10.

[11] MARINI, Ruy Mauro. *La Crisis del Desarrollismo*. In: Arquivo de Ruy Mauro Marini, 1994. Disponível em: <http://www.marini-escritos.unam.mx/085_crisis_desarrollismo.html > Acesso em 17.02.2018.

produtividade e por acumulação de riquezas [12]. E os diversos modelos apresentados pelas diferentes teorias, abstraídos idealmente de Estados desenvolvidos, e relacionados a um estado evoluído de progresso humano e social [13], eram descritos como típicos das sociedades "industriais", "avançadas", "capitalistas", "de massas" ou "modernas", dependendo da teoria. Enquanto isso, o desenvolvimento de Estados subdesenvolvidos era visto como o processo de transição de sociedades "arcaicas", "feudais", "tradicionais", "originais" ou "atrasadas", em direção àquela "sociedade moderna" ideal. Esta transição, ainda incompleta nos países subdesenvolvidos, teria lhes determinado uma natureza de sociedade dual [14], em que uma parte da sociedade teria entrado em contato com o mundo capitalista exterior, havendo, por isso, se modernizado e obtido um relativo desenvolvimento, enquanto a outra parte, isolada, haveria mantido a sua estrutura feudal, pré-capitalista, legada pelo colonialismo europeu [15]. Os resquícios feudais, remanescentes nas estruturas econômicas e sociais de países subdesenvolvidos, eram considerados por estas teorias como obstáculos ao desenvolvimento, e por isso todas acreditavam que o papel da teoria do desenvolvimento seria o de identificar estes obstáculos, e orientar a política adequada para sua modernização. Assim, apesar de haver uma grande diversidade de versões sobre como se daria esta modernização [16], as teorias pressupunham que o subdesenvolvimento podia ser explicado

[12] DOS SANTOS, Theotonio. La Teoria de la Dependencia: un balance histórico e teórico. In: SEGRERA, Francisco López (ed.). *Los Retos de la Globalización: Ensayo em Homenaje a Theotonio dos Santos*. UNESCO: Caracas, 1998. pp. 2-3

[13] DOS SANTOS, Theotonio. La Crisis de la Teoría del Desarrollo y las Relaciones de Dependencia en América Latina. In: JAGUARIBE, Helio [et al]. *La Dependencia Político-Económica de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2017. p. 127

[14] Segundo Andre Gunder Frank, a ideia de sociedade dual surgiu de J. H. Boeke, no seu trabalho sobre a Indonésia, de 1942. Ele afirmava que apenas uma parte da Indonésia fora colonizada, e que esta parte teria se modernizado, se tornado capitalista com o setor exportador criado e incorporado à economia metropolitana, enquanto a outra parte foi deixada a continuar sua economia tradicional de subsistência, ficando de fora do sistema capitalista mundial centrado nas metrópoles. Mas diversos países da Ásia, África e América Latina ganharam uma explicação semelhante, incluindo o Brasil, com a obra "Os Dois Brasis", de Jacques Lambert [FRANK, Andre Gunder. Dialetic, Not Dual Society. In: FRANK, Andre Gunder. *Latin America: Underdevelopment or Revolution*. New York and London: Monthly Review Press, 1969. p. 222].

[15]FRANK, Andre Gunder. Destroy Capitalism, Not Feudalism. In: FRANK, Andre Gunder. *Latin America: Underdevelopment or Revolution*. New York and London: Monthly Review Press, 1969. pp. 350-351.

[16] Por exemplo, uma corrente considerava o desenvolvimento como um processo que aconteceria através da difusão de conhecimento, tecnologia, valores, organização, capital dos

através das estruturas econômicas, sociais, políticas e culturais internas do Estado, de forma a considera-lo um ente completamente autônomo, e isolado. E elas acreditavam que o subdesenvolvimento podia ser superado também de forma autônoma, tornando essas estruturas o mais semelhantes possível das existentes nos países desenvolvidos.

O trabalho de Bert F. Hoselitz sobre comportamento social, voltado para pesquisar os fatores não econômicos capazes de influenciar positiva ou negativamente o desenvolvimento, serve como exemplo. Ele buscou descrever as estruturas sociais de sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidos através de algumas dicotomias que corresponderiam ao comportamento escolhido por essas sociedades, diante de certos aspectos da produção econômica. As tarefas econômicas de um indivíduo, assim, seriam determinadas pelas suas realizações nos Estados desenvolvidos; enquanto nos subdesenvolvidos elas seriam determinadas por atribuição, fruto, por exemplo, de um status tradicional da família do indivíduo. O padrão de valores atribuídos às tarefas econômicas teria um caráter universal nos Estados desenvolvidos, como a ideia de maximização de lucros; já nos países atrasados prevaleceriam valores locais, como as relações comerciais realizadas no interior de grupos sociais, como no sistema de castas da Índia. Nas sociedades desenvolvidas, as tarefas econômicas eram caracterizadas por uma clara divisão e especialização do trabalho, e por uma alta produtividade; e nas sociedades subdesenvolvidas elas eram difusas, não especializadas e pouco produtivas [17]. Nesta teoria, o desenvolvimento seria alcançado através da mudança nos padrões de comportamento adotado pelas sociedades subdesenvolvidas, de modo que os tipos de comportamento social opostos, característicos das sociedades avançadas, viessem a prevalecer.

Mais influente do que o trabalho de Hoselitz, e talvez a mais influente das teorias do desenvolvimento, foi a elaborada por Walt Whitman Rostow, e que ganhou a sua versão mais acabada em 1960, com o seu livro *Stages of Economic Growth: a Non-Communist Manifesto*. Ele analisou o processo

---

países desenvolvidos, em direção aos países subdesenvolvidos. Outra corrente abstraía idealmente características de países desenvolvidos e as confrontava com as características, abstraídas também idealmente, de países atrasados. O desenvolvimento se daria com a transformação destas características naquelas [FRANK, Andre Gunder. Sociology of Development and Underdevelopment of Sociology. In: FRANK, Andre Gunder. *Latin America: Underdevelopment or Revolution*. New York and London: Monthly Review Press, 1969. pp. 22-23].

[17] HOSELITZ, Bert F. Sociological Aspects of Economic Growth. An Adaptation. New York: The Free Press, 1960. pp. 13-17

de industrialização de países como Reino Unido, EUA e Alemanha, nos diferentes períodos históricos, desde o século XVIII, e concluiu que, para se alcançar o desenvolvimento, seria necessário atravessar cinco estágios evolutivos. O seu ponto de partida era a sociedade tradicional, cuja principal característica seria a baixa produtividade econômica determinada pela indisponibilidade, ou pela não aplicação sistemática, da ciência e tecnologia no processo produtivo. A transformação da sociedade tradicional se daria através do emprego da tecnologia na produção econômica, da expansão da indústria, e do predomínio progressivo de ambos sobre a economia nacional, que a conduziriam em direção a estágios mais evoluídos – as pré-condições para o *take-off*, o *take-off*[18] e a maturidade econômica – até chegar ao ápice do desenvolvimento: a sociedade de massas, que seria dotada de um controle tal da ciência e da tecnologia, e da sua aplicação produtiva, que lhe seria possível a alocação de recursos em bem-estar e seguridade social – o que Rostow identificava no Estado de bem-estar europeu [19]. A sua teoria, assim, justificava o subdesenvolvimento econômico e social de muitos Estados posicionando-os em estágios atrasados, que corresponderiam a algum momento do passado da Europa ou dos EUA. E, justo porque aquela situação já teria sido vivenciada pelas sociedades desenvolvidas, seria possível, com base nas suas experiências, antever o próximo estágio, bem como determinar aquilo que deveria ser feito para evoluir para ele.

O termo desenvolvimento, desta maneira, servia não apenas para justificar as enormes disparidades socioeconômicas entre os Estados, mas também para oferecer um objetivo e um programa de ação, que prometia, a Estados subdesenvolvidos, índices de progresso e de bem-estar similares aos de países desenvolvidos. E, de fato, as teorias do desenvolvimento também tinham em comum um senso instrumental, materializado no objetivo dos seus autores de que elas servissem para orientar a atuação de seus Estados em direção a países subdesenvolvidos. Reciprocamente, a política exterior das grandes potências passava a requerer uma diversidade de conhecimentos econômicos, antropológicos, sociológicos e políticos, devido à sua atuação militar em territórios estrangeiros, sobretudo a dos EUA, cuja decisão de adotar estratégias de pacificação, para além da ação puramente militar, confrontava os membros das suas missões com a

[18] O termo *take off* (decolagem) era amplamente empregado naquele período para se referir ao momento em que o processo de industrialização, de fato, ganha impulso num Estado.

[19] ROSTOW, Walt Whitman. *The Stages of Economic Growth: a Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960. pp. 1-11.

necessidade de compreender as populações com as quais entrariam em contato [20]. Isso levou o governo norte-americano não apenas a financiar estudos para este fim, mas também a contratar especialistas e pesquisadores do desenvolvimento para cargos voltados para orientar a política exterior dos EUA em relação a países subdesenvolvidos. Rostow, aliás, serve como exemplo, tendo sido nomeado Diretor de Política e Planejamento do Departamento de Estado, no mandato de John F. Kennedy, e Conselheiro Chefe sobre o Vietnã, durante o de Lyndon B. Johnson [21].

Essa busca das potências industriais, por conhecimentos que poderiam ser fornecidos pela teoria do desenvolvimento, exercia influência sobre a ordem internacional e, de fato, veio a permear a atuação das organizações internacionais, especialmente das Nações Unidas. Elas também buscaram orientar sua atuação em direção aos países subdesenvolvidos com base nos conhecimentos oferecidos pelos estudos do desenvolvimento. Por um lado, isso possibilitaria assegurar uma atuação multilateral dirigida a esses países mais eficiente do que a atuação da sua predecessora, a Liga das Nações. E, além disso, o subdesenvolvimento, junto à devastação de países europeus e asiáticos, era, de modo geral, considerado pelas Nações Unidas, desde a sua origem, como a principal preocupação da situação econômica do pós-guerra. Isso motivou as suas diversas instâncias e órgãos internos a elaborarem estudos e relatórios sobre a situação econômica mundial, e os problemas que afetavam países subdesenvolvidos, com a finalidade de elaborar um programa de ação voltado para orientá-los sobre as medidas que eles deveriam adotar para que se desenvolvessem [22]. E a elaboração

[20] Report of the Panel on Defense Social and Behavioral Sciences, citado por Gunder Frank. [FRANK, Andre Gunder. Liberal Anthropology Vs. Liberation Anthropology. In: FRANK, Andre Gunder. *Latin America: Underdevelopment or Revolution*. New York and London: Monthly Review Press, 1969. p. 139].

[21] FRANK, Andre Gunder. Op. cit. nota 14, p. 28.

[22] Em 1946, por exemplo, foi criada a Comissão Econômica e de Emprego, por meio da Resolução n. 6 (I), do Conselho Econômico e Social, que lhe atribuiu poderes para fazer recomendações sobre o desenvolvimento de áreas atrasadas e a reconstrução de países devastados pela guerra. A Assembleia Geral, por sua vez, solicitou ao Conselho Econômico e Social, a apresentação de propostas acerca de medidas visando a elevar os padrões de vida nos Estados subdesenvolvidos, com a Resolução n. 198 (III) de 1948. Mesmo o Secretariado, por meio do Departamento de Assuntos Econômicos, veio a realizar pesquisas visando a elaborar programas de ação para o desenvolvimento de países atrasados – na sua visão, o subdesenvolvimento poderia ser superado com a aplicação de novas tecnologias ao processo produtivo, a formação de capital doméstico, o controle das taxas de crescimento populacional, e em especial o planejamento econômico [United Nations. *Measures for the Economic*

intelectual daí originada, naturalmente, só foi possível com a absorção de um grande número de pesquisadores de diferentes áreas das ciências sociais, em equipes das Nações Unidas [23]. Uma delas, que veio a realizar alguns dos trabalhos mais importantes da época sobre o subdesenvolvimento, consistiu em um grupo de economistas latino-americanos que integravam uma de suas comissões econômicas regionais, a Comissão Econômica para a América Latina, mais conhecida pela sigla CEPAL. Instituída pela Resolução n. 106 (VI) de 1948, do Conselho Econômico e Social, ela tinha poderes para atuar diretamente junto aos governos dos seus Estados-membros, podendo recomendar-lhes a adoção de políticas voltadas para aumentar a atividade das suas economias domésticas, para enfrentar as adversidades econômicas da situação pós-guerra, e que pudessem lhes conduzir ao desenvolvimento econômico [24].

O subdesenvolvimento dos países da América Latina era explicado pelo pensamento social então dominante como fruto da superveniência de uma sociedade feudal, de economia exportadora e monocultora, estabelecida no século XIX, por um modelo de desenvolvimento "para fora", baseado na exportação de bens primários e importação de manufaturados [25]. Na verdade, alguns países da região, como Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México, haviam iniciado um processo de industrialização depois da crise de 1929, diante das dificuldades para importar bens manufaturados, criadas pela depressão e agravadas, logo depois, pelos esforços de guerra dos países industrializados. Estas dificuldades deixaram uma demanda interna não satisfeita, oferecendo, assim, um mercado que permitiu a instalação de setores industriais de bens de consumo voltados para atendê-la, dando início a um desenvolvimento "para dentro", baseado no mercado interno, mais conhecido como o período da substituição de importados. Ao mesmo

Development of Under-developed Countries. Department of Economic Affairs, New Yourk, May 1951].

[23] Rostow, que veio a integrar a Comissão Econômica para a Europa, criada pelo Conselho Econômico e Social para atuar na reconstrução de áreas devastadas pela guerra, nos serve como exemplo de novo.

[24] ECOSOC Resolution, n. 106 (VI), *E/712/Rev.1*, 25 February and 5 March 1948. A CEPAL foi a terceira, de um total de cinco comissões econômicas regionais, a ser criada. As demais são a Comissão Econômica para a Europa, e a Comissão Econômica para a Ásia e o Extremo Oriente, ambas criadas em 1947, a Comissão Econômica para a África, de 1958, e a Comissão Econômica para o a Ásia Ocidental, de 1973. O âmbito de atuação geográfica da CEPAL abrangeu os países da região membros das Nações Unidas, além dos territórios fronteiriços na América do Sul, na América Central e no Caribe.

[25] DOS SANTOS, Theotonio. Op. Cit. nota 11, pp. 128-129

tempo, a dificuldade para importar também impedia que as divisas, obtidas com a exportação de bens primários, fossem gastas no exterior, permitindo que os países da região acumulassem grandes quantias de reservas internacionais, sobretudo nos anos imediatamente subsequentes à guerra, com o *boom* de preços das commodities. Estas condições contribuíram para que surgisse uma visão otimista sobre a continuidade do desenvolvimento dos países da América Latina, cuja formulação mais acabada se deveu CEPAL. Aparentemente, a primeira etapa da substituição de importados estava quase concluída, e com as reservas acumuladas e a participação, estrategicamente delimitada, do capital estrangeiro, seria possível dar um passo adiante neste desenvolvimento "para dentro", desenvolvendo-se ramos industriais de bens de capital, diversificando a produção, ampliando a produtividade do trabalho e o mercado interno e, dessa maneira, obtendo um crescimento autossustentado. A industrialização, assim, que, até então, era vista na América Latina como uma força econômica alternativa para os períodos de depressão, veio a ser concebida como o fator-chave do desenvolvimento [26].

O pensamento da CEPAL, assim, não abandonava nem os pressupostos nem aquilo que a teoria do desenvolvimento, em geral, acreditava ser o objetivo do desenvolvimento, e que era sintetizado pela industrialização. A questão colocada, para ela, era, essencialmente, de que maneira este objetivo deveria ser buscado pelos países latino-americanos, diante de suas próprias particularidades regionais. Isso a levava, por exemplo, a tentar compreender de que modo, e até que ponto, os países que haviam dado início à industrialização, com a substituição de importados, haviam progredido. Um tema que mereceu especial atenção da CEPAL foram as dificuldades impostas pela economia mundial à continuidade da industrialização dos países da região. Apesar do seu otimismo, o ciclo de alta dos preços de alimentos e matérias primas, dos anos imediatamente posteriores à guerra, havia se passado, e eles estavam em queda no mercado internacional. Ao mesmo tempo, os países desenvolvidos, voltados para os esforços de reconstrução após o conflito, importavam quantidades cada vez menores desses bens. Tudo isso tornava a aquisição de moedas estrangeiras uma tarefa, crescentemente, mais difícil. E o problema era ainda agravado, por causa do mau uso das reservas existentes e do aumento das obrigações a pagar no estrangeiro, tanto por dívidas quanto por remuneração de capital. Essa dificuldade progressiva de obter divisas consistia numa das principais dificuldades impostas sobre os países

[26] CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Op. Cit., pp. 1-4.

latino-americanos para que pudessem prosseguir com a industrialização, pois, no modelo de desenvolvimento da CEPAL, a disponibilidade de moedas estrangeiras era uma condição indispensável para a expansão industrial, que requeria bens de capital e maquinários produzidos pelos países tecnologicamente desenvolvidos, os quais só podiam ser obtidos por meio da importação. Daí a necessidade de moedas estrangeiras [27].

Mas ao investigar os principais desafios para a superação do subdesenvolvimento dos países latino-americanos, a CEPAL se viu ante a necessidade de explicar as próprias causas das enormes disparidades econômicas e sociais entre os países periféricos, subdesenvolvidos, e as economias centrais, industrializadas. O aspecto inovador do pensamento da CEPAL foi o de explicar essas disparidades não a partir das estruturas econômicas internas, e arcaicas, que impediriam os países da região de se desenvolverem, mas sim concebê-las como um fruto da divisão internacional do trabalho. Esta visão surgiu em 1949, com o trabalho de Raul Prebisch [28] intitulado *El Desarrollo Economico de la America Latina y Sus Principales Problemas*. Seu ponto de partida era a crítica da teoria das vantagens comparativas, criada por David Ricardo, e que buscava explicar a divisão de trabalho entre os países e as trocas entre eles, através das vantagens trazidas pela especialização da produção [29]. Na doutrina clássica, a industrialização dos países produtores de alimentos e de matérias primas, como os latino-americanos, não seria desejável, pois a especialização das suas respectivas economias, voltadas para a produção de bens primários, lhes asseguraria maiores vantagens comparativas. Essa especialização de uns países na produção de bens primários e outros na de bens industrializados, e a troca entre eles, segundo a teoria, também asseguraria a distribuição igualitária de riquezas, pois os progressos da técnica nos grandes centros industriais e o aumento da produtividade levariam a uma baixa de preços dos seus bens, trazendo um aumento relativo da remuneração dos países produtores de bens primários [30]. Mas ao contrário do esperado, observava Prebisch, os preços haviam se movido

[27] Comision Economica para America Latina (Cepal). *Estudio Economico de America Latina, 1948*, E/CN.12/82, Publicaciones de las Naciones Unidas, 1949.

[28] Raul Prebisch foi professor de Economia Política da Universidade Nacional de Buenos Aires, e foi nomeado Secretário Executivo da Cepal, exercendo o seu mandato de 1950 a 1963.

[29] CARDOSO, Fernando Henrique. La Originalidad de la Copia: la Cepal y la Idea de Desarrollo. *Revista de la Cepal*, Santiago, segundo semestre de 1977, pp. 9-10.

[30] PREBISCH, Raul. *El Desarrollo Economico de la America Latina y Sus Principales Problemas*. Cepal, E/CN.12/89, 14 de Mayo de 1949. pp. 1-3.

constantemente contra os bens primários, desde o século XIX até a segunda guerra mundial: nos anos 1930 só se podia comprar 63% dos produtos finais da indústria que se comprava em meados da década de 1870, com a mesma quantidade de produtos primários [31]. Esta deterioração dos termos de troca permitia que os países desenvolvidos se apropriassem da maior parte dos benefícios trazidos pelo progresso técnico. Por isso, a divisão internacional do trabalho tendia a agravar a desigualdade entre os países [32].

Apesar do caráter inovador, esse aspecto do pensamento de Prebisch não veio a ser plenamente desenvolvido. De fato, ele acreditava na ideia de um desenvolvimento autônomo, típica da teoria do desenvolvimento. E, para alcança-lo, a formação de capital constituiria uma pré-condição básica, o que requeria o aumento da poupança doméstica e o direcionamento dos investimentos estrangeiros. Mas a situação econômica dos países da América Latina, naquele período, trazia grandes percalços para isto. Os novos hábitos de consumo de uma classe média ascendente, baseados em bens de consumo importados, e as crescentes obrigações a pagar em moeda estrangeira, limitavam a capacidade de poupança e consumiam parcelas crescentes das reservas internacionais do país. Junto a isso, a redução das exportações e a queda dos preços dos bens primários contribuíam para diminuir os ingressos em moedas estrangeiras. E, dessa forma, a importação de bens de capital e maquinários, que dependia da disponibilidade dessas moedas, e que era requerida para a expansão de parques industriais nacionais, se via cada vez mais difícil. Diante deste quadro, Prebisch acreditava que a formação de capital deveria se dar com a poupança existente, inversões estrangeiras, e ingressos em moeda estrangeira oriundos do setor primário-exportador. Mas os ganhos resultantes do aumento de produtividade, que a alocação produtiva destes recursos permitiria, deveriam ser racionalizados, de modo a não se consumirem prematuramente em bens que não seriam determinantes para o desenvolvimento; um esforço de capitalização deveria ser feito, e os ganhos deveriam ser canalizados para mais poupança e formação de capital [33]. Essa formação de capital e a expansão da indústria fariam com que a mão de obra ocupada em atividades pouco produtivas viesse a ser absorvida pelo emprego industrial, aumentando a produtividade do trabalho, e elevando a renda nacional.

[31] Idem, ibidem, pp. 16-17.

[32] CARDOSO, Fernando Henrique. Op. Cit., p. 12

[33] PREBISCH, Raul. Op. Cit., pp. 4-10.

O pensamento de Prebisch, assim, não transcendia a concepção de desenvolvimento como processo de transformação das estruturas econômicas internas. E, com isso, a sua crítica da divisão internacional do trabalho acabava por perder seu significado, e a problemática que esta divisão suscita ficava implicitamente reduzida, como se ela fosse apenas mais um desafio para o desenvolvimento da América Latina – que, assim como os demais desafios, poderia ser contornado através de um bom plano de desenvolvimento, e do seu bom manejo.

2. A Teoria da Dependência ou a Crítica da Crítica

O otimismo da CEPAL se esvaiu, ao longo dos anos 1950, depois que os resultados frustrantes das políticas econômicas fundadas em suas teses abalaram os pressupostos teóricos e metodológicos do seu modelo de desenvolvimento. Naquele período, deu-se uma mudança nas relações entre o centro e a periferia do sistema mundial, que só foi percebida tardiamente na América Latina [34], e que foi caracterizada pelo grande volume de inversões estrangeiras, especialmente de multinacionais norte-americanas, destinadas não somente ao setor primário exportador, mas, sobretudo, à indústria de manufaturas. O caráter monopólico dessa expansão industrial trazia inúmeras contradições. Os ganhos obtidos pelas empresas multinacionais no mercado interno em moeda nacional, ao serem remetidos para as suas matrizes no estrangeiro, precisavam ser convertidos em moeda estrangeira, o que trazia mais tensões sobre as reservas internacionais [35], e ao mesmo tempo limitava a capacidade de poupança, de reinvestimento e de redistribuição social. A expansão da indústria também elevou a migração do campo para as cidades, formando um grande contingente humano, acrescida por indivíduos vindos de setores artesanais desmantelados com o surgimento dos novos ramos industriais, que era incapaz de ser absorvido pela indústria, devido ao emprego de tecnologias não intensivas de mão de obra. O aumento da pobreza e da miséria, daí resultantes, representava o fracasso das políticas de industrialização voltadas para a melhoria do nível de vida das massas e para a ampliação do mercado doméstico. Isso motivou a CEPAL a realizar inflexões, de maneira a incluir nas suas elaborações a necessidade de reformas estruturais e de distribuição de renda. Mas o problema se tornou ainda mais agudo no início dos anos 1960, com a crise econômica. A substituição de importados não havia trazido a autonomia comercial, mas uma nova

[34] CARDOSO, Fernando Henrique. Op. Cit., pp. 30-31

[35] MARINI, Ruy Mauro. Op. Cit. nota 9.

dependência de bens de capital, cuja importação pesava na balança de pagamentos e que, para serem pagos, precisavam de empréstimos crescentes, que, por sua vez, consumiam ainda mais as reservas, dado que os serviços e os juros da dívida deviam ser pagos em moeda estrangeira. Isso levou à degradação do pensamento da CEPAL, que, mesmo sem abandonar a sua ideia central da industrialização como objetivo do desenvolvimento, foi impelida a elaborar trabalhos críticos, como o termo "estancamento estrutural", de Celso Furtado, que buscava explicar a discrepância entre os objetivos almejados pelas políticas de desenvolvimento e seus resultados, atribuindo as falhas não às políticas de desenvolvimento em si, mas às próprias estruturas econômicas arcaicas e feudais [36]. Outro exemplo é o termo "desenvolvimento perverso", de Aníbal Pinto, surgido na segunda metade dos anos 1960, para se referir à distribuição desigual das riquezas obtidas com o progresso técnico [37].

No mesmo período, uma crítica mais radical começou a se formar, questionando os próprios pressupostos teóricos e metodológicos da teoria do desenvolvimento, em geral, e das explicações que estes ofereciam acerca do subdesenvolvimento dos países da América Latina. Alguns dos trabalhos mais relevantes e influentes daquela época se deveram a Andre Günder Frank. A premissa de onde partiam as teses da sociedade dual, de que o subdesenvolvimento consistia num estágio de desenvolvimento, original ou tradicional, vivido anteriormente pelos Estados industrializados, por exemplo, era historicamente falsa. O subdesenvolvimento que caracterizava ali as sociedades latino-americanas não correspondia a seu estado original, nem elas se assemelhavam ao passado dos países avançados [38]. Também não se poderia atribuir a natureza de feudal às sociedades latino-americanas, pois elas foram constituídas como fruto da expansão mundial do capitalismo mercantilista europeu [39]. Suas economias foram criadas de modo complementar a essa economia mundial em expansão, para atender as demandas por matérias primas e alimentos dos países avançados, advindas de sua industrialização. Assim, a natureza das suas economias, com a produção voltada para a exportação, não era feudal, mas sim mercantil – mesmo as relações servis e escravistas, que lhes

[36] Idem, ibidem.

[37] CARDOSO, Fernando Henrique. Op. Cit., pp. 32-35

[38] FRANK, Andre Gunder. The Development of Underdevelopment. In: FRANK, Andre Gunder. *Latin America: Underdevelopment or Revolution*. New York and London: Monthly Review Press, 1969. p. 4.

[39]FRANK, Andre Gunder. Dialetic, Op. Cit. nota 12,. p. 224.

conferiam aparências feudais, eram parte de um projeto colonial dirigido pelo capital financeiro em formação na Europa [40]. Essa expansão do sistema capitalista mundial se baseou numa relação de exploração, na qual os Estados avançados exerciam o monopólio da força, do capital e do comércio ante Estados atrasados, assegurando com isso a sua posição central no sistema, ao mesmo tempo em que os demais eram relegados ao subdesenvolvimento [41]. Portanto, o desenvolvimento traria consigo, simultânea e dialeticamente, o subdesenvolvimento. E isso exigia um novo modo de abordar o problema trazido pela teoria do desenvolvimento. O atraso da América Latina não podia ser definido por categorias ideais e abstratas, como sociedade feudal ou tradicional, nem podia ser explicado por suas próprias estruturas internas. Para compreender o subdesenvolvimento, era preciso partir da constituição e do desenvolvimento histórico do sistema capitalista mundial, e das relações entre países periféricos e centrais, as quais se estabeleceram e se desenvolveram como parte do próprio sistema [42].

Paralelamente aos trabalhos de Günder Frank, uma crítica semelhante começou a ser elaborada como resposta à crise do modelo de desenvolvimento da CEPAL. A dependência de bens de capital, o endividamento crescente e a dificuldade de obter divisas internacionais, que haviam resultado da substituição de importados, questionavam todos os pressupostos daquele modelo, e desnudavam um novo caráter da dependência da América Latina, com contradições ainda mais agudas [43]. Surgiram alguns estudos neste sentido na Universidade de Minas Gerais e na Universidade de São Paulo, no início dos anos 1960, que dirigiam as suas críticas às teses do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) – o qual fazia ressoar no Brasil o modelo da CEPAL [44]. Mas foi no Chile que, de fato, se elaboraram os estudos sobre o novo caráter da dependência, e que estes foram sistematizados como teoria da dependência[45]. O Chile

[40] DOS SANTOS, Theotonio. Op. Cit. nota 1, p. 9

[41]FRANK, Andre Gunder. Op. Cit. nota 13, p. 352.

[42] FRANK, Andre Gunder. Op. Cit. nota 36,. pp. 3-4

[43] BAMBIRRA, Vania. *Teoría de la Dependencia: Una Anticrítica*. Mexico: Ediciones Era, 1978. pp. 17-19

[44] Idem, ibidem. p. 21

[45] Para Fernando Henrique Cardoso, na verdade, os estudos da dependência não poderiam ser tratados como uma teoria, pois não trouxeram nem uma problemática nova nem uma metodologia. Para ele, não haveria uma teoria da dependência independente da teoria do imperialismo. Para Vânia Bambirra, apesar de se basear na teoria do imperialismo, e de

abrigou diversos intelectuais latino-americanos, que fugiam dos seus países por causa da perseguição política imposta pelos regimes militares que se estabeleceram nos países da região, através de golpes de Estado, naquela década. Além disso, no Chile estava localizada a sede do Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES), órgão integrante da CEPAL que agrupava intelectuais como Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto e Aníbal Quijano; ao buscarem compreender o que havia dado errado com os planos da CEPAL, eles acabaram questionando a sua própria noção de desenvolvimento. No mesmo período, outros intelectuais se reuniram na Universidade do Chile, no Centro de Estudos Sócio Econômicos (CESO), para investigar o imperialismo e a dependência, como Theotonio dos Santos, Vânia Bambirra, Ruy Mauro Marini e, até, Andre Günder Frank, que se juntou a eles. O ambiente de debate criado pelos seminários realizados entre ILPES e CESO [46], então, permitiu o surgimento de vários estudos, que devido a seu objeto de pesquisa ficaram conhecidos como teoria da dependência. Assim como Frank, esses estudos partiam da premissa de que as economias latino-americanas eram um produto da expansão do capitalismo mundial, impulsionada pelas transformações no processo produtivo dos países mais desenvolvidos, sobretudo Inglaterra, no século XIX [47]. A integração de suas economias ao mercado mundial, as quais assumiram papéis periféricos no funcionamento do sistema capitalista mundial, corresponderia à origem da dependência e do subdesenvolvimento desses países, bem como do desenvolvimento dos países centrais. Assim, a história do subdesenvolvimento da América Latina seria a história do desenvolvimento do próprio sistema capitalista mundial [48].

O que a teoria da dependência buscava era explicar o subdesenvolvimento e o atraso como um produto necessário do próprio desenvolvimento dos países latino-americanos, cujas possibilidades eram condicionadas pelas relações estabelecidas com as economias dos países centrais e, por isso, dependiam delas [49]. Isso não significa que o desenvolvimento do sistema

possuir a mesma problemática trazida pela teoria do desenvolvimento – o desenvolvimento e o subdesenvolvimento – a teoria da dependência a abordou sob novas bases teórico-metodológicas, buscando analisar as contradições do capitalismo dependente [Idem, ibidem, p. 57].

[46] Idem, ibidem. p. 23

[47] Idem, ibidem, pp. 26-27

[48] MARINI, Ruy Mauro. *Subdesarrollo y Revolución*, 8.ª ed. México: Siglo Veitiuno, 1977. p. 3

[49] BAMBIRRA, Vania. Op. Cit,. pp. 86-87

capitalista mundial, e a forma dependente na qual os países latino-americanos se inserem nele, representassem para a teoria da dependência um fator externo, separado das estruturas sociais, econômicas e políticas atrasadas desses países, que corresponderiam a um fator interno. Nem significa que a relação entre ambos era concebida de modo mecânico, como se o fator externo se sobrepusesse de modo a determinar o interno. Eles eram tomados como um todo dialético, no qual o subdesenvolvimento era visto como um aspecto particular do fenômeno histórico de desenvolvimento do capitalismo mundial. Isso implicava assumir que a dinâmica interna dos países dependentes consistia num aspecto particular da dinâmica geral do mundo capitalista [50] e que, portanto, o interno não podia ser explicado sem levar em consideração seus laços com o externo [51]. Mas, ao buscar analisar as situações de dependência históricas concretas, a teoria da dependência precisava também explicar de que modo, e, especificamente, através da ação de quais agentes, esses laços foram construídos e reconstruídos, nas várias etapas de expansão do sistema capitalista mundial. Isso a levava a procurar respostas na ação de classes e frações de classes sociais, e nas suas alianças e enfrentamentos, resultantes de suas respectivas buscas por tomar sua parte no desenvolvimento do capitalismo mundial. Deste modo se, por um lado, a dependência poderia ser explicada como um produto da convergência de interesses entre a coalização de classes dominantes locais e as classes dominantes dos países centrais, por outro, admitia-se que, ao invés de estar sujeito a uma única direção, o desenvolvimento dos países da América Latina podia ser direcionado para vários caminhos, dependendo da classe social que o conduzisse, e da sua capacidade de estabelecer as alianças necessárias, com outras classes e frações de classes, para a dominação.

Apesar da premissa e da metodologia comum, os estudos sobre a dependência tinham diferentes abordagens do problema, e eram, na verdade, muito diversificados. O trabalho de Cardoso e Faletto tentou analisar de que modo as diferentes etapas de expansão da economia capitalista mundial haviam impulsionado as estruturas econômicas internas latino-americanas, impactando as classes sociais, e delimitando suas possibilidades de alianças e de ação política. Por exemplo, ao tratarem da integração da América Latina ao mercado mundial como fruto da industrialização da Europa, no século XIX, que demandava alimentos e

[50] CARDOSO, Fernando Henrique. "Teoría de la Dependencia" o Análisis Concreto de Situaciones de Dependencia? *Política y Sociedad*, 17(1995), Madrid, pp. 108-109.

[51] CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Op. Cit., pp. 21-22.

matérias primas, estes autores buscam revelar como as economias locais se adaptaram para atender a esta demanda. O aumento da produção foi conseguido através da apropriação de terras indígenas e da igreja, enquanto a escassez de trabalho levou à criação de práticas trabalhistas que buscavam reter o trabalhador à terra. Ele também exigia uma infraestrutura de transportes, que foi desenvolvida sob o estímulo de investimentos estrangeiros e a atuação do Estado. O desenvolvimento dessa infraestrutura acabou criando um mercado adicional que demandava ainda mais alimentos e matérias primas. Mas esta economia, guiada para a exportação, só podia se completar com a participação do capital comercial e do capital bancário, responsáveis por ligar os produtores agrícolas ao mercado mundial. Por isso, a expansão que esta economia teve, naquela época, levou ao fortalecimento das oligarquias regionais, que representavam as alianças entre essas classes dominantes [52]. Diferente desses autores, a análise de Ruy Mauro Marini acerca dessa economia agroexportadora teve o objetivo de investigar as contradições insolúveis, imanentes à própria mecânica interna de funcionamento da economia dependente. O caráter exportador da economia da América Latina faria com que sua produção interna e a mais-valia, criada por ela, só pudessem se realizar no mercado internacional. Isso expunha sua economia à ação de fatores externos [53]; particularmente, ela se via sujeita à constante deterioração dos preços de bens primários em relação aos industrializados, no mercado mundial. Esta deterioração levaria à transferência da mais-valia, obtida na produção doméstica latino-americana, para os países centrais [54]. E a perda daí resultante, para Marini, seria compensada pelas classes proprietárias através do aumento da jornada e da intensidade do trabalho, e com a redução do consumo da classe trabalhadora para além dos seus próprios limites físicos, isto é, com a superexploração do trabalho – que consistiria no princípio mais fundamental da economia dependente [55].

Os trabalhos de Bambirra e dos Santos, por sua vez, possuem um objetivo similar ao de Marini, pois também buscam investigar as contradições insolúveis, e os limites históricos, do desenvolvimento dependente. E, assim como ele, veem as explicações para tais limites no ciclo de

[52] Idem, ibidem, pp. 54-68.

[53] MARINI, Ruy Mauro. Op. Cit. nota 46, p. 6

[54] Idem. Dialéctica de la Dependencia. In: *América Latina, Dependencia y Globalizacion. Ruy Mauro Marini Antologia*. Bogotá: Siglo del Hombre-CLACSO, 2008. p. 124

[55] MARINI, Ruy Mauro. Op. Cit. nota 46. pp. 7-8

acumulação de capital – que, nas economias dependentes, passa pelo exterior [56]. Mas, diferente de Marini, seus estudos dão ênfase ao modo como os diferentes ciclos de expansão e contração da economia mundial impulsionaram historicamente o desenvolvimento das classes sociais na América Latina, e como as convergências e oposições entre seus interesses vieram a determinar a maneira como os países da região buscaram se desenvolver nos vários períodos históricos; criando, assim, novas contradições. A diversidade desses trabalhos permitia que as contribuições teóricas individuais fossem muitas vezes complementares. Mas também levava a opiniões divergentes e polêmicas entre seus formuladores, sobre uma variedade de aspectos. Por exemplo, apesar de todos concordarem com a essência da premissa lançada por Frank, nas suas teses contra o dualismo da América Latina – que ao ela ter sido criada com a expansão do mercantilismo europeu, com uma economia voltada para exportação, não se poderia trata-la como sociedade feudal – todos criticavam a definição da natureza da América Latina como mercantil. Para dos Santos, justo porque se tratavam de economias voltadas para a exportação, elas não criaram mercado interno e, por isso, não se tornaram em sociedades mercantis, como a Europa, mas sim economias coloniais exportadoras [57]. Outro aspecto polêmico era a própria abordagem do problema. Para Bambirra, ao Cardoso a analisar as estruturas socioeconômicas apenas como marco geral, no qual atuam as classes sociais, ele não conseguia explicar de que maneira a ação dessas classes se movia em função de interesses econômicos objetivos [58]. Por sua vez, Cardoso criticava a tentativa de Bambirra, dos Santos e Marini de formular conceitos gerais, o que para ele conduzia a análises abstratas e formais [59]. Quanto às possibilidades reais de transformação, que se colocavam para a América Latina, Cardoso e Faletto olhavam para a burguesia industrial, integrada ao capital estrangeiro, como a força social capaz de conduzir a um desenvolvimento das forças produtivas que, apesar de não romper a dependência, poderia redefini-la de modo positivo, absorvendo mão-de-obra nos ciclos expansivos [60], e capaz, até mesmo, de exercer um efeito democratizante, em associação com as

[56] BAMBIRRA, Vania. Op. Cit. pp. 86-87

[57] DOS SANTOS, Theotonio. Op. Cit. nota 11. pp. 147-149

[58] BAMBIRRA, Vania. *O Capitalismo Dependente Latino-americano*. 3ª ed. Florianópolis: Insular, 2015. pp. 49-50.

[59] CARDOSO, Fernando Henrique. El Consumo de la Teoria de la Dependencia en los Estados Unidos, *El Trimestre Econômico*, Fundo de Cultura Econômica, 1977, pp. 43-44

[60] Idem, ibidem. pp. 49-50

classes médias, contra o aparato burocrático-militar do Estado. E, enquanto isso, Bambirra, dos Santos e Marini viam a classe trabalhadora, assim como os setores populares associados a ela, como a principal força social transformadora, e acreditavam que o socialismo, e a ruptura das estruturas dependentes, seria seu horizonte.

O presente trabalho, na verdade, não pretende estudar as várias polêmicas existentes no interior da própria teoria da dependência. O que se busca é apenas uma compreensão geral desta teoria, que permita investigar, no item seguinte, as possíveis contribuições que ela tem a oferecer para o estudo do direito internacional. Por isso, este trabalho se aterá a descrever, em linhas muito gerais, de que modo o conjunto desses estudos analisavam as diferentes fases de desenvolvimento das economias dependentes latino-americanas. Particularmente, a descrição será baseada em aspectos comuns àqueles Estados dependentes que obtiveram maiores êxitos com a industrialização, como Argentina e Brasil. Neles, o modelo de desenvolvimento "para fora", da economia agroexportadora, passou por transformações importantes a partir dos anos 1870, que representaram o seu auge. Não só porque as relações de produção assumiam formas tipicamente capitalistas em alguns setores da economia latino-americana – como na produção do café brasileiro, que substituiu o trabalho escravo pela compra e venda da força de trabalho. Mas também porque o auge daquele modelo impulsionou o desenvolvimento das burguesias comercial e financeira que ligavam os setores agrários ao comércio exterior, e principalmente porque o aumento da produção, ali obtido, trazia novas necessidades que somente podiam ser atendidas com a criação de uma pequena indústria. Isto levou à formação de uma classe média composta por uma burguesia industrial em formação e o pessoal técnico correspondente, uma burocracia civil e militar, e diferentes estratos privilegiados da classe trabalhadora [61], além de novos grupos urbanos, como artesãos, comerciantes, e trabalhadores de diversos ramos, como indústria, transporte, serviços públicos e educação, dentre outros [62]. Assim, ao mesmo tempo em que o modelo agroexportador lançava as bases para a criação de uma sociedade urbana e industrial, ele formava um mercado interno [63]. E, devido ao caráter agrário das economias da região, o desenvolvimento deste mercado só podia se satisfazer com a importação crescente de bens manufaturados produzidos pelos países

[61] CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Op. Cit, pp. 74-75.

[62] Idem, ibidem. pp. 81-82.

[63] BAMBIRRA, Vania. Op. Cit. nota 56, pp. 63-65.

centrais. Isso impunha à América Latina uma dependência do comércio exterior, e com isso a mantinha numa condição de atraso industrial e tecnológico [64]. Mas desde os anos 1920, e até depois da segunda guerra, os países da região se viram diante de uma dificuldade crescente de obter esses bens, pois as economias centrais, durante este período, se voltaram para atender aos esforços de guerra e reconstrução, impostos pelas duas guerras mundiais e pela depressão de 1929. As dificuldades de importar deixavam uma demanda doméstica não satisfeita, e ao mesmo tempo possibilitavam poupar e acumular divisas internacionais, obtidas com a exportação de bens primários. Essas condições levaram a que se buscasse uma solução com o desenvolvimento de uma indústria nacional voltada para atender o mercado interno, dando origem, então, a uma nova fase do desenvolvimento latino-americano, a substituição de importados, implementada em toda a região, progressivamente, até os anos 1950 [65].

A substituição de importados surge, assim, como fruto das necessidades das classes e frações de classes sociais desenvolvidas pelo próprio sistema agroexportador, e originalmente constituía muito mais uma resposta prática, que estas encontraram, para as condições adversas da economia mundial. Sua característica mais elementar era a de a expansão da indústria, e do setor privado da economia no geral, ser promovida decisivamente pela atuação do Estado, que não se limitava a regular a vida social, mas sim assumia o papel de agente fundamental para o desenvolvimento [66]. Isso requeria planejamento no emprego dos recursos escassos. E se dava, por exemplo, por meio de políticas tributárias que concediam benefícios fiscais à indústria, ou financiamentos diretos, o que, na prática, representava uma maneira de transferir recursos do setor agrário para o industrial. Mas, como a instalação de novas indústrias exigia a importação de maquinários e bens de capital, outra medida fundamental consistia numa política de defesa dos preços de bens primários no mercado internacional, pois a obtenção de

[64] DOS SANTOS, Theotonio. Op. Cit. nota 11, pp. 133-134.

[65] Na verdade nem todos os países latino-americanos iniciaram a substituição de importados no mesmo momento nem os resultados obtidos foram iguais. Os teóricos da dependência atribuíam as diferenças, essencialmente, ao grau de desenvolvimento do mercado e diversificação produtiva legado pelo sistema agroexportador – apesar de Vânia Bambirra e Ruy Mauro Marini darem uma ênfase maior à importância que a expansão econômica mundial do fim do séc. XIX teve nesse desenvolvimento e diversificação do que Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto. Aqueles países que obtiveram maior grau de desenvolvimento, na etapa precedente, se viram em melhores condições de ingressar na substituição de importados, e também alcançaram melhores resultados.

[66] BAMBIRRA, Vania. Op. Cit. nota 56, p. 96.

moedas para pagar as importações dependia da exportação destes bens. Outra medida era a proteção da indústria nacional em face de competidores estrangeiros, feita com tarifas protetivas que restringiam a entrada de produtos importados. O Estado ainda buscou abrir caminho para a nova indústria, por meio de investimentos massivos para a construção da infraestrutura necessária para a sua operação. E a necessidade de ampliar o mercado consumidor interno o levou a adotar medidas redistributivas, e de proteção do salário e do emprego. Este modelo de desenvolvimento teve o seu auge após a segunda guerra [67], quando alguns países já haviam conseguido desenvolver setores da indústria leve, obtendo certa diversificação produtiva, certa ampliação do mercado interno com o desenvolvimento de novas classes sociais urbanas, o aumento na produtividade do trabalho e da renda nacional. Enquanto isso, as dificuldades para importar persistiam, e ao mesmo tempo as reservas internacionais se acumulavam, sobretudo, durante e logo depois da guerra com a alta dos preços das commodities. Acreditava-se que estas condições permitiriam dar um novo passo para a industrialização da América Latina, criando-se, então, uma indústria de bens de capital. E, assim, o Estado veio a incorporar ao conjunto de medidas que perfaziam a substituição de importados, também, a destinação de investimentos públicos para a criação de uma indústria de base, por meio de empresas estatais, que supririam as demandas por bens básicos e intermediários que a produção de bens de capital exigia, como as fundições de aço e refinarias de petróleo, por exemplo [68].

As medidas promovidas pela substituição de importados requeriam uma nova divisão social do trabalho. E, junto a uma burguesia industrial que se desenvolvia e, assim, chegava à maturidade e autonomia, se originou um proletariado urbano e, a seu lado, um setor popular não assalariado, formado com o aumento populacional e a migração de camponeses para as cidades, que não conseguia ser absorvido pelos empregos na indústria, devido às tecnologias empregadas. A autonomia dessa burguesia industrial, no entanto, era apenas relativa, pois, além de surgir de maneira complementar ao setor agroexportador, ela necessitava deste como condição para a sua própria expansão [69] – e esta situação de compromisso é

[67] CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Op. Cit.. p. 129.

[68] No Brasil, isso levou até mesmo ao desenvolvimento de uma indústria automobilística, de bens de consumo duráveis, com a participação do Estado [Idem, ibidem, p. 129].

[69] BAMBIRRA, Vania. Op. Cit. nota 56, p. 77. Para Marini, a o setor agroexportador havia mantido seus níveis de produção, através da compra de parte da produção pelo Estado, e de

o que justificaria o fato da transição para sociedade urbana ter se dado de modo pacífico na América Latina [70]. Apesar de sujeita a este compromisso, o controle da burguesia industrial sobre a organização produtiva mais elevada a impeliu a buscar hegemonizar o poder, oferecendo de um projeto de desenvolvimento nacional, baseado na indústria [71]. A tendência nacionalista de uma expansão econômica voltada para o mercado interno permitia que parcela das massas urbanas, que se avolumavam devido ao declínio do campo, viesse a ser incorporada no sistema de produção, contribuindo para conter um elemento politicamente desestabilizante. Ao mesmo tempo, as medidas redistributivas, exigidas para a ampliação do mercado interno, eram usadas como uma forma da burguesia industrial obter o compromisso das classes trabalhadoras emergentes com seu projeto de desenvolvimento nacional, baseado no pacto com os setores exportadores, mas sob a sua liderança. A síntese política dessas alianças entre as classes foi o "populismo desenvolvimentista", que buscava a legitimação desse poder, baseado na indústria, oferecendo benefícios a todos [72], e que buscava apresentar os interesses da burguesia industrial como se fossem interesses de toda a nação, identificando-os com um líder popular que, ao representar todas as classes sociais, estaria por cima delas [73] – Vargas no Brasil, e Perón na Argentina são dois dos exemplos mais significativos.

No entanto, esta aliança de classes e a sua forma populista chegaram ao fim quando a substituição de importados se esgotou, no começo da década de 1960, num momento em que a expansão da economia mundial oferecia novas perspectivas de alianças, especialmente para a burguesia industrial.

---

acordos comerciais que, apenar de desvantajosos, lhes permitiram escoar a produção. Ao mesmo tempo em que isso exercia uma pressão estimulante sobre a oferta desses bens internamente, também se mantinha a demanda por bens de consumo. E, diante da impossibilidade de reinvestir no mesmo setor, o excedente obtido com a exportação era canalizado, através do sistema bancário, em direção à indústria. Isso é o que teria permitido o acordo entre a burguesia agrária-mercantil e a burguesia industrial [MARINI, Ruy Mauro. Op. Cit. nota 46. pp. 10-12].

[70] BAMBIRRA, Vania. Op. Cit. nota 56. p. 81; MARINI, Ruy Mauro. Op. Cit. nota 46 pp. 10-12. Apesar da Revolução de 1930, no Brasil, aparentemente contrariar esta afirmação, na verdade a luta política que conduziu até ela foi travada pelas próprias oligarquias regionais, entre si, na disputa pelo controle do Estado. Isso abriu espaço para a participação política das classes emergentes, em especial a burguesia industrial [CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Op. Cit., p. 91.]

[71] BAMBIRRA, Vania. Op. Cit. nota 56. p. 81

[72] CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Op. Cit.. p. 130-140 passim.

[73] BAMBIRRA, Vania. Op. Cit. nota 56, pp. 91-95.

Após a guerra, uma grande quantidade de capitas havia se acumulado na economia norte-americana e, diante da necessidade de uma alocação produtiva, uma parte crescente deles passou a ser investida em países periféricos, sobretudo latino-americanos, nos anos 1950. Diferente de períodos precedentes, não se tratava de investimentos bancários, mas investimentos diretos, de corporações industriais multinacionais, que buscavam, desta forma, atravessar as barreiras protecionistas criadas pela substituição de importados [74]. Além disso, durante a guerra, os países centrais obtiveram um grande desenvolvimento no setor de bens de capital – e, para este, o impulso que o capital estrangeiro poderia dar à industrialização dos países da América Latina interessava, pois lhe asseguraria mercado para maquinários que já haviam se tornado obsoletos, mas não haviam sido amortizados. Essa tendência integradora da economia mundial, trazida pela sua reconstrução sob a liderança norte-americana, porém, era resistida pelo protecionismo da substituição de importados, agora em sua segunda etapa, e as suas tentativas de expandir o mercado doméstico. No entanto, a redução das exportações de bens primários, e a deterioração dos termos de troca, impediam que a necessidade de bens de capital fosse satisfeita através da importação, o que levava o capital estrangeiro a ganhar cada vez mais importância como alternativa de capitalização [75]. E a sua associação com empresas nacionais permitia que, apesar dos equipamentos obsoletos, estas obtivessem uma mais-valia extraordinária, e os investidores estrangeiros alcançassem ganhos similares aos de seus países de origem, devido ao baixo preço da força de trabalho [76]. Ao mesmo tempo, cada novo bem manufaturado produzido nacionalmente estimulava a criação, em cadeia, de outros segmentos ligados a ele. Isso permitiu a incorporação de trabalhadores na indústria, contribuindo para a manutenção momentânea da aliança desenvolvimentista [77].

Os condicionamentos impostos pelas próprias alianças da burguesia industrial com o setor agroexportador e o capital estrangeiro, porém, levaram os países latino-americanos a um estancamento econômico, no início da década de 1960. A dependência crescente de bens de capital importados, e a necessidade de obter divisas com a exportação de bens primários para importá-los, levavam a burguesia industrial a manter a sua

[74] CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Op. Cit. pp. 157-158.

[75] MARINI, Ruy Mauro. Op. Cit. nota 52,. pp. 143-144

[76] Idem. Op. Cit. nota 46,. pp. 15-17

[77] CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Op. Cit.. pp. 157-158.

aliança com o setor agrário, cujos rendimentos caíam, com a contínua deterioração dos termos de troca, e isso a incapacitava de realizar uma reforma agrária que ampliasse o mercado doméstico. A associação com o capital estrangeiro também não contribuía para a ampliação deste mercado, dado o uso de tecnologias que não absorviam a massa urbana em expansão. Tampouco o capital estrangeiro era capaz de impulsionar a segunda etapa da substituição de importados; pois uma parte dos investimentos industriais se destinava a setores de consumo que não davam sustentação ao desenvolvimento econômico, ou que não correspondiam às verdadeiras necessidades do desenvolvimento [78] e, sobretudo, porque uma característica de parte desses investimentos era o estabelecimento de apenas uma parte específica do processo produtivo no exterior, com a manutenção, no país de origem, daquela parte crítica do processo produtivo, que requer maior domínio tecnológico [79]. E, ao contrário do que geralmente se afirmava, os investimentos estrangeiros eram uma fonte de descapitalização, pois o afluxo de capitais norte-americanos em direção aos países latino-americanos era menor do que o volume de capital que estes enviavam para os EUA, a título de amortização do investimento inicial. Este problema era ainda acentuado devido ao fato dos investimentos estrangeiros terem sido realizados, em boa parte, com o próprio capital latino-americano, através de várias formas, como empréstimos de bancos públicos, por exemplo [80]. O capital estrangeiro e a remessa de lucros para o exterior traziam ainda uma tensão adicional à balança de pagamentos, contribuindo para o crescimento da dívida púbica. Os empréstimos tomados para pagá-la, por sua vez, tornavam o déficit da balança ainda mais crônico, pois os seus serviços eram pagos em dólar. Assim, diferente do que se esperava, os países da América Latina estagnaram economicamente e, enquanto o produto bruto per capita havia permanecido estacionado, as desigualdades entre eles e os países centrais continuavam a crescer – e isso se dava precisamente quando

[78] Parte considerável dos investimentos estrangeiros destinados ao Brasil se dirigiram aos ramos de bebidas, alimentos, sorvetes, garrafas, e automóveis [FRANK, Andre Gunder. Mechanisms of Imperialism. In: FRANK, Andre Gunder. *Latin America: Underdevelopment or Revolution*. New York and London: Monthly Review Press, 1969. p. 168].

[79] Idem, ibidem. pp. 168-169.

[80] Quanto aos fluxos de capitais, entre 1947-60, foram contabilizados US$ 1.814 milhões em investimentos e empréstimos oriundos dos EUA para o Brasil, e US$ 2.459 de saída, em remessas de lucros. E, sobre o uso de capital latino-americano por empresas multinacionais, duas grandes multinacionais norte-americanas, do ramo do algodão, receberam 54 bilhões de cruzeiros em empréstimos do Banco do Brasil, equivalente a 47% do portfólio total para a indústria e a agricultura [conf. FRANK, Andre Gunder. Idem, ibidem, pp. 150 e 165-166].

os diversos governos locais adotavam planejamentos baseados nos princípios desenvolvimentistas [81].

Deste modo, o projeto desenvolvimentista fracassou quando a expansão da economia mundial do pós-guerra exacerbou os limites estruturais das economias dependentes, levando a burguesia industrial latino-americana, agora associada ao capital estrangeiro, a abdicar do seu ideal de desenvolvimento nacional autônomo, de maneira definitiva. Os impulsos dados pelos capitais norte-americanos no exterior, e as novas tecnologias associadas a eles, levaram não só à reconstrução da economia mundial, mas à integração da produção mundial, sob controle dos EUA [82], e a uma nova divisão internacional do trabalho, em que as economias dependentes da América Latina passaram a assumir as etapas inferiores da produção industrial, enquanto para os países centrais se reservaram as etapas mais avançadas, e sua tecnologia correspondente [83]. Isso representou um aprofundamento da dependência dos países latino-americanos em relação ao capital e à tecnologia estrangeira; e na medida em que a integração dos sistemas produtivos nacionais, sob o controle das empresas multinacionais, requeria uma organização e regulação supranacional dos mercados, a nova divisão internacional do trabalho acabava por retirar dos governos da região alguns mecanismos de controle sobre a economia nacional [84]. Isso agravou ainda mais a perda de poder desses Estados, que, ante as condições exigidas para a obtenção de empréstimos, cada vez mais frequentes, já viam setores críticos das suas economias serem retirados do seu controle [85], sujeitando-os a uma influência política norte-americana crescente [86]. Esse abandono do desenvolvimentismo se completou com o abandono do populismo. Na última tentativa de ampliar o mercado interno, a burguesia industrial buscou adotar medidas como a reforma agrária; mas a ameaça que isso representava para o setor agroexportador, e a necessidade de manter a aliança com ele, não lhe permitiram seguir adiante. Isso incapacitava a burguesia industrial de conter a crescente agitação social que

[81] DOS SANTOS, Theotonio. Op. Cit. nota 11. pp. 137-138.

[82] SANTOS, Theotonio dos. Dependencia Economica y Alternativas de Cambio em America Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 32, n. 2, Memorias del IX Congresso Latino Americano de Sociología, 3, (Mar. – Abr., 1970), p. 438.

[83] MARINI, Ruy Mauro. Op. Cit. nota 52, p. 144

[84] CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Op. Cit. pp. 162-163.

[85]FRANK, Andre Gunder. Op. Cit. nota 76. p. 171.

[86]Idem, ibidem, pp. 169-170.

se espalhava na região desde a Revolução Boliviana de 1952, e que alcançou o seu auge na década seguinte, sob a influência da Revolução Cubana. Mais do que isso, a necessidade da aliança com o setor agrário, diante da estagnação econômica, levou a burguesia industrial a distribuir sobre os trabalhadores as perdas advindas da política de estabilização, se divorciando deles, e levando à radicalização da luta social. Além disso, a aceitação cada vez mais consciente, pela burguesia industrial, de um modelo de desenvolvimento baseado em tecnologias incapazes de atender a demanda por emprego acentuava esta separação. E o temor que a agitação social daí resultante causava nas classes médias, já inquietas com a crise econômica e a instabilidade política, acabou levando a uma divisão entre elas, com uma parcela significativa passando à oposição ao governo, numa campanha contra uma pretensa ameaça comunista.

O processo de decomposição das alianças entre classes que davam sustentação social ao populismo acabou resultando numa nova coalizão dominante, que tomou corpo através dos regimes militares estabelecidos por golpes de Estado, em toda a região, em meados dos anos 1960. A burguesia, já integrada ao capital estrangeiro, passava a aceitar conscientemente esta condição, incorporando-o à aliança com o setor agrário e as burguesias comercial e financeira, associadas a ele. Isso se manifestou, mais claramente, nos ajustes econômicos realizados pelos governos militares que, através de medidas tributárias ou financeiras, por exemplo, abriram o caminho para que o capital estrangeiro viesse a controlar parcelas crescentes da produção dos seus respetivos Estados. Internacionalmente esta aliança também se expressava no apoio dado por alguns desses governos a intervenções feitas pelos EUA sobre os seus próprios vizinhos, Bolívia e Uruguai, justificadas por questões de segurança [87], mas que, na verdade, eram uma decorrência da própria

[87] O governo de Castelo Branco, no Brasil, desempenhou um papel relevante para isso. Ele abandonou a política externa independente, de Jânio Quadros e João Goulart, substituindo-a pela interdependência continental, baseada na ideia de que não se poderia escapar à liderança dos EUA na região, devendo-se se associar a ele, mas, como contrapartida, eles deveriam aceitar o domínio regional do Brasil, apenas mediado pelas pretensões da Argentina. E, com a ideia de que as fronteiras brasileiras não eram geográficas apenas, mas ideológicas, seu governo buscava a legitimação do seu apoio às intervenções norte-americanas nos países vizinhos, assim como usava a influência regional brasileira para obter apoio dos países vizinhos. Para Ruy Mauro Marini, o objetivo final de Castelo Branco, com este pretendido domínio político regional, era o de obter, nos países vizinhos, mercado para a continuidade da expansão industrial integrada ao capital estrangeiro, o que também era um reconhecimento da incapacidade daquele modelo desenvolver um mercado interno amplo. E este caráter da expansão do poder político e econômico brasileiro na região, que, na verdade, representava a expansão indireta do poder

expansão dos capitais norte-americanos na região – que, ao ampliar as fronteiras da economia dos EUA, necessitavam que o seu governo estendesse, para além dos seus limites territoriais, a mesma proteção dispensada aos seus nacionais [88]. A nova coalizão dominante, entretanto, excluía grupos industriais criados no período precedente, apesar destes poderem buscar um lugar subordinado no setor monopolista e no sistema de dominação. O crescimento da burocracia de Estado e a ampliação da atividade econômica privada, baseada no impulso dado às grandes empresas nacionais e estrangeiras, por sua vez, permitiram que as classes médias viessem a prosperar e, assim, fossem integradas à aliança social dominante. E, ainda, o caráter ditatorial dos regimes militares, que perseguiam politicamente os movimentos populares e democráticos no geral, e o movimento de trabalhadores em particular, consistia na expressão mais clara da exclusão da classe trabalhadora e das camadas populares do modelo de desenvolvimento e da aliança de classes que o dirigia. Ao mesmo tempo o caráter ditatorial era uma pré-condição para a viabilidade deste novo modelo, que ao excluir crescentemente as massas, dependia da supressão da organização e mobilização social como única forma viável de contê-las. Estes governos buscavam justificar tudo isto, e sua própria existência, como uma condição necessária para o desenvolvimento e a segurança nacional, buscando apresentar as forças militares como uma corporação técnico-burocrática que agiria a serviço do interesse da nação [89].

3. Dependência e Direito Internacional: Uma Análise Exploratória

3.1. Desenvolvimento e Ordem Comercial Internacional Após a Segunda Guerra

A situação de dependência aprofundada da América Latina, que resultou dos planos de desenvolvimento baseados na substituição de importados, e nas demais ideias da CEPAL, se constituiu, também, através do direito internacional. Por um lado, a expansão da economia mundial após a segunda guerra, sob a hegemonia dos EUA, e o aumento do seu poder político ante uma Europa arrasada, deram origem a uma completa reconfiguração da ordem jurídico-econômica internacional, em todas suas subáreas – o comércio internacional, os investimentos estrangeiros e as

norte-americano na região, seria um aspecto fundamental do caráter subimperialista brasileiro [Conf. MARINI, Ruy Mauro. Op. Cit. nota 46,. pp. 66-68 e 74-76].

[88] Idem, ibidem,. p. 59

[89] CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Op. Cit.. pp. 164-168 passim

finanças internacionais. Era diante daquelas estruturas jurídico-econômicas, que então surgiam, que os países latino-americanos se deparavam ao buscarem se desenvolver e, por isso, elas impunham limites às suas tentativas de desenvolvimento, condicionando suas possibilidades de ação. Ao mesmo tempo, o modelo desenvolvimentista implicava não apenas uma política interna populista e uma economia sob forte controle do Estado, mas também uma determinada atuação política externa e diplomática dos países latino-americanos, na busca por alianças que favorecessem o objetivo da industrialização. E isto se manifestou, especialmente, na forma como estes países buscavam se relacionar com esta ordem jurídico-econômica, tanto se integrando a ela, quanto atuando de modo coletivo para alterá-la, promovendo instituições e normas jurídicas que resguardassem seus interesses. Há, portanto, uma íntima conexão entre o direito internacional e a forma como um Estado busca se desenvolver e, por isso, a própria ordem jurídico-econômica interna do Estado, formulada com vistas ao desenvolvimento, não pode ser plenamente compreendida sem levar em conta a sua interação com a ordem jurídico-econômica internacional – a interação entre ambas as ordens, assim, encontram uma unidade dialética no modo como se busca o desenvolvimento. Neste trabalho serão analisados alguns aspectos essenciais da ordem jurídico-comercial internacional criada após a segunda guerra, e que teve no GATT, adotado em 1947, o seu maior símbolo, e de que modo a atuação política externa do Brasil, guiada pelo objetivo da industrialização, determinou a maneira como a sua ordem doméstica veio a interagir com a ordem internacional, buscando promover instituições jurídicas internacionais que complementavam sua ordem comercial interna, caracterizada por tarifas protetivas, subsídios e controle de câmbio.

Os primeiros passos que deram origem à ordem jurídico-comercial internacional do pós-guerra foram dados no curso do próprio conflito, antes mesmo de os EUA tomarem parte nele. Com a invasão da Alemanha no território francês, em 1940, a fragilidade das potências europeias que combatiam o nazi-fascismo ficava exposta, e tornava cada vez mais necessário que os EUA abandonassem a sua posição de neutralidade – o que era duramente resistido pela sua opinião pública. Mas essa fragilidade também era vista como uma oportunidade por parte dos EUA, pois significava a incapacidade crescente daquelas potências manterem seu controle sobre seus mercados coloniais. A eliminação das tarifas preferenciais, especialmente das que haviam sido concedidas ao Reino Unido pelos Domínios do Império Britânico (África do Sul, Austrália, Canadá, Índia e Nova Zelândia), era algo essencial para a economia

internacional almejada pelos EUA para quando o conflito tivesse fim. Isso lhes asseguraria mercados para a sua produção industrial crescente, e assim permitiria que a grande quantidade de capitais, que lá se concentravam, ganhasse novos horizontes para sua acumulação. E a posição hegemônica dos EUA no sistema internacional de Estados seria, assim, definitivamente afirmada. Os EUA então decidiram atuar no conflito de maneira indireta, por meio da concessão de empréstimos financeiros e equipamentos, sobretudo ao Reino Unido, que havia pedido desesperadamente a assistência norte-americana. No entanto, a contrapartida dos empréstimos proposta pelos EUA era de que o seu pagamento não fosse realizado através de recursos financeiros, mas sim com a celebração de um tratado bilateral de comércio que determinaria a abolição das preferências imperiais, assegurada ao Reino Unido por seus Domínios, e reciprocamente eliminaria tarifas protetivas praticadas pelos EUA [90]. Naturalmente, o Reino Unido, na pessoa de John Maynard Keynes, seu Secretário do Tesouro, e representante nas negociações do acordo de assistência financeira, interpretou essa proposta como uma tentativa unilateral de forçar o Reino Unido a assumir obrigações que iriam comprometer mecanismos comerciais e econômicos de grande importância para a reconstrução e recuperação após guerra [91].

Após muita relutância britânica foi concluído um acordo de empréstimo que continha termos dúbios, falando em eliminar todas as formas de discriminação no comércio, e também numa atuação conjunta entre EUA e Reino Unido a ser debatida após a guerra [92]. Este acordo foi interrompido,

[90] Os EUA adotaram no início dos anos 1930, sob a presidência de Roosevelt, a *Reciprocal Trade Agreement Act* (RTAA), que autorizava o governo a celebrar acordos bilaterais de comércio que lhe permitia reduzir em até 50% o valor das tarifas de modo recíproco, em acordos que contivessem a cláusula de nação mais favorecida incondicionada. E esta lei também reduziu o quórum de aprovação desses acordos pelo Congresso para maioria simples, enquanto antes qualquer tratado comercial estava sujeito à maioria de dois terços. Em 1938, os EUA haviam celebrado 22 acordos bilaterais desse tipo. Eles continham cláusulas como, por exemplo, a cláusula de nação mais favorecida incondicional, quotas de importação, controle cambial, monopólios e compras governamentais, salvaguardas e exceções à cláusula NMF, dentre outros. Elas serviram de base para as propostas comerciais formuladas pelos EUA durante a guerra e muitas delas foram incluídas no GATT [Conf. IRWIN, Douglas A.; MAVROIDIS, Petros C.; SYKES, Alan O. *The Genesis of the GATT.* Cambridge: Cambridge University Press, 2008. pp. 8-12].

[91] Idem, ibidem, pp. 12-14

[92] Isso levou a uma polêmica sobre a interpretação do acordo. Enquanto os EUA entenderam como se as preferências imperiais fossem abolidas após a guerra, o Reino Unido entendeu como se este fosse um tema a ser debatido em negociações posteriores ao conflito. Esse impasse se

abrupta e unilateralmente, pelo governo norte-americano com a rendição do Japão, em 1945, alegando que sua legislação nacional não lhe permitia manter os empréstimos ante o fim da guerra. Mas, durante a sua vigência, e também nas negociações solicitadas pelo Reino Unido a fim de celebrar um novo acordo de empréstimo, ambos os Estados passaram a debater os elementos gerais daquilo que viria a ser o sistema multilateral de comércio. Havia concordância entre eles de que a liberalização do comércio era essencialmente positiva, e que as tarifas e preferências deveriam ser reduzidas ao mínimo possível, apesar deles discordarem acerca do que seria o mínimo possível nas circunstâncias imediatamente posteriores à segunda guerra, e também discordarem sobre os prazos para a liberalização e, em especial, sobre como esta se daria. Os EUA privilegiava uma liberalização através de acordos bilaterais, que era o que eles já vinham praticando desde os anos 1930. Já o Reino Unido temia que isso levasse os seus Domínios a negociarem acordos bilaterais em separado com os EUA, que assegurassem tarifas preferências mútuas para os seus mercados. Por isso, o Reino Unido defendia a adoção de meios multilaterais para promover a liberalização comercial. E, para este fim, ele propôs a instituição de uma Organização Internacional do Comércio (OIC), que seria aberta a qualquer Estado comprometido com a redução e a eliminação de práticas discriminatórias no comércio, que estabeleceria um limite de medidas protetivas a produtores domésticos, e que seria dotada de um órgão semi-judicial para analisar as reclamações entre os Estados [93]. Os EUA acabaram por aceitar a liberalização multilateral e a criação da OIC, sem, porém, abandonar o objetivo de celebrar um acordo que viesse, de fato, a impor a redução de tarifas e preferências. Assim, EUA e Reino Unido iriam elaborar uma proposta inicial de acordo, e convidar alguns países para as negociações multilaterais. Este acordo, que veio a se tornar o GATT, seria celebrado em um encontro internacional, que deveria ocorrer em junho de 1946, e a sua vigência deveria ser temporária, durando até o ano seguinte, quando então deveria se realizar uma Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego, na qual deveria ser aprovada a Carta da OIC. O acordo temporário seria adaptado aos debates da conferência, e depois incorporado à carta como um protocolo anexo [94].

manteve até a última hora das negociações de Genebra para criação do GATT, em 1947 [Conf. Idem, ibidem. pp. 20-22].

[93] Idem, ibidem,. pp. 27-29, 35, 38 passim

[94] Idem, ibidem. pp. 72-73

O acordo entre eles acabou se mostrando mais fácil de ser obtido do que se pensava. Havia opiniões comuns, como no tema do comércio estatal. E, onde não havia, eles acabaram chegando a acordos, como na sujeição da redução do imposto de exportação a um processo de negociações, como se daria nas tarifas. Sobre os subsídios à exportação eles concordaram que nenhum deles poderia agir de modo a fazer com que os preços de seus produtos fossem mais baratos no mercado de exportação do que no mercado doméstico. Quanto aos cartéis, os EUA acabaram aceitando que, apesar deles serem no geral negativos, existiriam alguns que não são danosos e, por isso, não deveriam ser proibidos. E, sobre as quotas de importação como meio de controle da balança de pagamentos, eles concordaram em não discriminar fornecedores, o que deveria ser implementado depois de um período de tempo não especificado [95]. A proposta de acordo foi publicada ainda em 1945, e foram convidados 15 países dos quais 3 eram latino-americanos [96]. A falta de preparo dos países convidados e a proximidade do calendário das eleições legislativas nos EUA, porém, levaram a que o encontro de 1946 não ocorresse. E as negociações prosseguiram nos encontros preparatórios para a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego, realizados entre 1946 e 1947, em Londres e em Genebra, respectivamente; no primeiro as negociações se deram como consulta, e no segundo elas foram oficialmente concluídas [97], originando o Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio (GATT) [98]. As negociações, ali desenvolvidas, foram marcadas por uma crescente relutância dos países subdesenvolvidos, como Brasil, Chile, China e Índia, que desejavam uma regra de exceção que lhes permitissem seguir aplicando as quotas de importação, que integravam seus planos de industrialização. Além de proteger o produtor doméstico da competição estrangeira, as quotas permitiam estabelecer a importação daqueles bens considerados prioritários para o desenvolvimento, como máquinas e equipamentos. Os EUA acabaram aceitando essas quotas, mas somente até 1949; depois disso, elas só seriam possíveis em casos muito restritos e, ainda assim, mediante consulta prévia à OIC. No entanto, em Genebra a

[95] Idem, ibidem. pp. 69-71

[96] Os Estados convidados pelos EUA foram África do Sul, Austrália, Bélgica, Canadá, China, Tchecoslováquia, França, Holanda, Índia, Líbano, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, e Reino Unido, além de e Brasil, Chile e Cuba, da América Latina, e a URSS que, apesar de convidada, não respondeu ao convite [Idem, ibidem. pp. 72-73].

[97] Idem, ibidem. pp. 72-77

[98] Sigla em inglês para *General Agreement on Tariffs and Trade*.

pressão foi redobrada, e os países subdesenvolvidos exigiram uma permissão geral para o uso de quotas de importação, e apesar de relutarem, os EUA cederam de novo. Além disso, a relutância britânica em reduzir as preferências cobravam dos EUA ainda mais concessões.

Tudo isso levou a que o GATT, celebrado em 1947 em Genebra, contivesse diversas exceções relativas às quotas de importação [99]. E, o que era mais grave, a negociação com o Reino Unido não obteve uma redução das preferências considerada, de fato, substancial pelos EUA, o que os levou a também retirarem parte das suas ofertas [100]. Mas isso era o prenúncio, apenas, do que viria a ocorrer na Conferência das Nações Unidas Sobre Comércio e Emprego, realizada em Havana, entre o fim de 1947 e o começo de 1948. Estavam reunidas delegações de 57 países, dos quais 41 eram subdesenvolvidos. E, entre estes, havia uma ampla rejeição ao projeto de Carta da OIT elaborado em Genebra. É verdade que seus representantes chegaram a Havana com um sentimento de frustração, pois esperavam receber auxílios financeiros dos EUA, similares aos que o Plano Marshall dispensava aos europeus; e esta possibilidade se via cada vez mais remota. Mas as insatisfações manifestadas em Havana, na verdade, se deveram a que os países subdesenvolvidos, em especial os latino-americanos, acreditaram que, apesar de diversas concessões, a Carta da OIC não havia, de fato, incorporado os seus interesses. Ela não havia assumido um compromisso com os planos de substituição de importados e os seus mecanismos intervencionistas, como as tarifas protetivas e o controle das importações, e nem buscou criar meios para a estabilização dos preços dos produtos primários, que consistia numa das necessidades mais sentidas pelos os países subdesenvolvidos – dado que a deterioração de preços era um fator que contribuía para o déficit na balança de pagamentos, e assim limitava a capacidade de formação de capital nos países latino-americanos [101]. É representativo que essas divergências tenham levado à apresentação de cerca de 800 emendas ao projeto de carta e que cerca de 200 delas

[99] DO CARMO, Corival Alves. Políticas de Desenvolvimento e a OMC. In: DE CARVALHO, Leonardo Arquimimo; HAGE, José Alexandre Althayde (org.). *OMC: Estudos Introdutórios*. São Paulo: IOB Thompson, 2005. p. 136. Conf. arts. I e XI do GATT. Eles servem como exemplo, contendo exceções à cláusula de nação mais favorecida e à proibição de restrições quantitativas à importação (como as quotas) [disponível em: <https:// www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm> acesso em: <08.02.2018>].

[100] IRWIN, Douglas A.; MAVROIDIS, Petros C.; SYKES, Alan O. Op. Cit.. p. 92

[101] DOS SANTOS, Norma Breda. Latin American Countries and the Establishment of the Multilateral Trading System: the Havana Conference (1947-1848). *Revista Brasileira de Economia Política*, vol. 36, n. 2, São Paulo, Abril/Junho 2016.

fossem consideradas, pelos representantes dos EUA, incompatíveis com os propósitos iniciais da conferência [102]. Isso impossibilitou os EUA de evitarem que cláusulas sobre desenvolvimento econômico e emprego fossem incorporadas na Carta, e que seu caráter liberal fosse erodido [103]. Mas o que, de fato, minou as possibilidades da Carta da OIC entrar em vigor foram as divergências políticas internas nos EUA. Apesar de todas as alterações que ela sofreu, a redução de tarifas era contraposta, sobretudo, pelo setor da indústria de manufaturas norte-americana, cujos produtos competiam com os europeus e, por esta razão, ela desejava a sua manutenção [104]. E as divisões internas, nos EUA, acabaram levando o seu congresso a não aprovar a Carta, impedindo a sua ratificação [105]. E nenhum outro país veio a ratifica-la.

De toda forma, a resistência dos países subdesenvolvidos, especialmente dos latino-americanos, em eliminar mecanismos de proteção das suas indústrias nascentes – que havia se manifestado crescentemente do primeiro encontro preparatório até a Conferência de Havana – mudou o seu caráter nos anos que a sucederam, passando a uma ofensiva, que se manifestou na tentativa de criação de normas e instituições jurídicas voltadas para assegurar a estes países o direito ao uso de medidas protecionistas com vistas ao desenvolvimento. Com o movimento de descolonização, a que se fez referência no início deste trabalho, a estratégia de substituição de importados foi adotada pela diversidade de novos

[102] IRWIN, Douglas A.; MAVROIDIS, Petros C.; SYKES, Alan O. Op. Cit.. p. 95

[103] Conf. capítulos II e III da Carta de Havana por uma Organização Internacional do Comércio de 1948 [Interim Commission for the International Trade Organization. United Nations Conference on Trade and Employment. *Final Act and Related Documents*, Lake Success, New York, April 1948, pp. 15-28].

[104] TROFIMOV, Ivan D. The Failure of the International Trade Organization (ITO): a Policy Entrepreneurship Perspective. *Journal of Politics and Law*, vol. 5, n. 1, March 2012. pp. 63-65

[105] As relações entre o governo Truman e o Congresso norte-americano se deterioraram com a vitória inesperada dos republicanos nas eleições legislativas de novembro 1946. Tradicionalmente associados aos setores mais dependentes da proteção estatal, vários choques se deram entre ambos os lados, no curso das negociações comerciais. Um deles se deu num momento crítico de Genebra, quando a Austrália, devido à importância da lã para as suas importações, ameaçava se retirar do encontro caso os EUA não fizessem uma oferta de redução da tarifa de importação deste produto. A delegação norte-americana, entretanto, não tinha autorização para negociar as tarifas da lã. E, pior, no mesmo período, o Congresso aprovou uma elevação desta tarifa. Truman vetou a esta elevação, e autorizou sua delegação a negociar 25% de redução da tarifa em Genebra, obtendo a permanência da Austrália e a continuidade do encontro [Conf. IRWIN, Douglas A.; MAVROIDIS, Petros C.; SYKES, Alan O. Op. Cit.. p. 87].

Estados que, então, surgiam, na África e Ásia, como Egito, Índia, Turquia, Irã e Indonésia [106], e mesmo países da América Central, que ainda não haviam se lançado no programa, o fizeram [107]. Por esta razão, quando a Conferência de Bandung se encontrou, em 1955, junto à tentativa de contrapor as pretensões das potências hegemônicas e à afirmação do direito à autodeterminação, os Estados conferencistas também reivindicaram a necessidade de se criarem mecanismos para estabilizar os preços dos produtos primários no mercado mundial, o direito a recorrer a acordos bilaterais especiais, mesmo ante o sistema multilateral, e a necessidade deles diversificarem suas exportações [108]. As mesmas preocupações com o comércio internacional foram expressas no Primeiro Encontro de Cúpula dos Países Não-Alinhados, realizado em Belgrado, em 1961 [109], quando estes países passaram a se aproximar dos latino-americanos. Mas a aliança entre eles foi de fato impulsionada com a adoção da estratégia de buscar, nas instâncias e fóruns das Nações Unidas, o ponto de apoio para promoveram suas demandas. E vários membros do Movimento de Países Não-Alinhados se reuniram com países latino-americanos na Conferência das Nações Unidas sobre os Problemas do Desenvolvimento Econômico, realizada no Cairo, em 1962. Esta conferência manifestou apoio à proposta feita pela URSS ao Conselho Econômico e Social, no sentido de criar uma organização de comércio sob os auspícios das Nações Unidas [110]. E a Declaração do Cairo, emitida na ocasião, além de reafirmar, detalhadamente, as diversas necessidades gerais de política econômica advindas da industrialização dos países subdesenvolvidos, dispensou ao comércio internacional atenção especial, recomendando a convocação de uma conferência das Nações Unidas sobre o comércio mundial [111].

---

[106] KENNEDY, Duncan. Three Globalizations of Law and Legal Thought: 1850 - 2000. In: TRUBEK, David M.; SANTOS, Álvaro (ed.). *The New Law and Economic Development:* a Critical Appraisal . Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 58

[107] MARINI, Rui Mauro. Op. Cit. nota 3, pp. 34-47

[108] Conf. Final Communiqué of the Afro-Asiatic Conference of Bandung (24 April 1955), A. Economic co-operation, n. 4-6

[109] Conf. *The Declaration of the 1st Summit of the Heads of State or Government of the Member Countries of the Non-Aligned Movement* (The Belgrade Declaration), 1-6 September 1961, art. 21

[110] GIBBS, Murray; OGNIVTESV, Victor. International Trade. United Nations Conference on Trade and Development. *Beyond Conventional Wisdom in Development Policy: an Intellectual History of UNCTAD 1964-2004*. New York and Geneva, 2004. p. 5

[111] Conf. Cairo Declaration of Developing Countries. Economic and Social Council, E/CN.14/STC/16, 14 September 1962, art. 68

A estratégia de criar um sistema alternativo ao GATT, amadurecida pelo movimento de descolonização, assim, tomou corpo com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) [112], em Genebra em 1964. Nela se debateram as principais necessidades dos países subdesenvolvidos relacionadas ao comércio, e se buscou estabelecer alguns princípios que deveriam governar, conforme os seus interesses, as relações comerciais entre os países; como, por exemplo, os princípios de que o comércio internacional deveria ser praticado de modo a criar condições para que os países subdesenvolvidos viessem a ampliar as exportações de países subdesenvolvidos, e com vistas a conduzir a uma divisão internacional do trabalho favorável para estes, que lhes permitissem diversificar sua produção econômica [113]. Nesta conferência também se constituiu um bloco comercial, composto por 77 países, da América Latina, África, Oriente Médio e Ásia, com a finalidade de promover seus interesses comerciais. Para eles, embora a realização da conferência tenha permitido avanços importantes, as recomendações da conferência eram apenas um primeiro passo para um novo sistema comercial voltado para o desenvolvimento. E uma medida essencial neste sentido era a criação de uma organização internacional de comércio [114]. E o fruto desta reivindicação foi a constituição da UNCTAD como órgão de caráter permanente da Assembleia Geral, ainda em 1964 [115], e a designação de Raul Prebisch para chefiar o Secretariado, que exerceu o mandato até 1969, e cujas teses tinham inspirado os princípios comerciais enunciados pela conferência. A UNCTAD possuía, pois, uma visão de desenvolvimento similar à da CEPAL, mas adaptada às condições econômicas mundiais dos anos 1960, e aos avanços na industrialização de alguns países, que haviam desenvolvido setores industriais de bens de capital e bens intermediários, e cuja expansão da indústria manufatureira requeria mecanismos econômicos que favorecessem a exportação. E ela atuava como fórum de negociações, dedicando-se a adotar recomendações

[112] Sigla em inglês para *United Nations Conference on Trade and Development.*

[113] United Nations Conference on Trade and Development. *Final Act.* A Consolidation of the Recommendations of the Conference. Geneva 23 March – 16 June 1964. Principles Five and Six, p. 20

[114] Joint Declaration of the Seventy-Seven Developing Countries Made at the Conclusion of the United Nations Conference on Trade and Development, Geneva 15 June 1964, arts. III e IV.

[115] Resolução AG n. 1995(XIX), 30 de dezembro de 1964.

e resoluções, enquanto o seu secretariado elaborava estudos para subsidiar os próprios órgãos intergovernamentais da UNCTAD [116].

Uma das principais conquistas da UNCTAD se deu nas suas tentativas de criar uma exceção à cláusula de Nação-Mais-Favorecida, que possibilitasse aos países subdesenvolvidos adotarem tarifas preferenciais. O fundamento para tal exceção repousaria no princípio da não-reciprocidade, segundo o qual o tratamento igualitário dispensado a desiguais apenas exacerba a desigualdade. A UNCTAD então elaborou e sistematizou um conjunto de regras de exceção, que vieram a ser aprovadas na Conferência de Nova Déli, realizada em 1968, pela resolução n. 21 (II), e que, depois de endossadas, em 1970, pela decisão n. 75 (IV) do seu Conselho de Comércio e Desenvolvimento, conformaram o Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). O grande êxito foi a adoção do SGP pelo Conselho do GATT, em 1971, dando-lhe um status legal provisório, de modo a permitir países subdesenvolvidos membros do GATT a aplicarem as regras de exceção, em face do art. 1, que trata da cláusula de Nação-Mais-Favorecida, pelo período de 10 anos. E, em 1979, durante a rodada Tóquio de negociações, o SGP foi adotado de forma definitiva pelo GATT [117]. No entanto, durante os anos 1970, pode-se perceber certa estagnação das ideias da UNCTAD, ao mesmo tempo em ela foi levada a uma politização que caracterizou, na verdade, a generalidade das instituições internacionais, naquela época [118] – as próprias condições econômicas internacionais empurravam os países subdesenvolvidos a usar a luta política para obter seus objetivos ante os países centrais. Assim, na Conferência de 1972 em Santiago, o Brasil, preocupado sobretudo em obter mercados para os seus manufaturados, tentou reavivar a ideia de uma organização internacional de comércio e desenvolvimento, que foi logo abandonada. Enquanto o México apresentou a proposta de elaborar uma Carta sobre os Direitos e Deveres Econômicos dos Estados que, sobre o comércio internacional, exigia a aplicação mais ampla do princípio da não-reciprocidade nas relações comerciais entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos [119]. A carta veio a ser aprovada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 1974 [120], meses após a aprovação da Declaração sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem

[116] GIBBS, Murray; OGNIVTESV, Victor. Op. Cit.. p. 4

[117] Idem, ibidem. p. 3 e 7

[118] RAJAGOPAL, Balakrishnan. Op. Cit.. p. 83

[119] GIBBS, Murray; OGNIVTESV, Victor. Op. Cit.. pp. 7-8

[120] Resolução AG n. 3281 (XXIX), 12 de dezembro de 1974.

Econômica Mundial [121], e um ano depois da primeira tentativa de países membros da OPEP agirem coletivamente para elevar o preço do barril de petróleo no mercado mundial. Era o ápice de um radicalismo limitado, que aceitava o desenvolvimento como um processo de modernização ocidental [122].

Mas não tardaria para que uma nova crise do sistema capitalista mundial expusesse as condições aprofundadas de dependência de capital e tecnologia estrangeiros, que o modelo de desenvolvimento da UNCTAD acabou por promover. As tarifas preferenciais, permitidas sob o SGP e as suas regras de exceção, foram empregadas, em boa medida, para selecionar a importação daqueles bens necessários à expansão industrial, como máquinas e equipamentos. E, num cenário de contínua depreciação dos preços de bens primários, e de elevação geral das saídas em moeda estrangeira, seja pela remuneração de investimentos seja pelo pagamento de dívidas, este acabou constituindo um fator decisivo para o crescente endividamento público dos Estados subdesenvolvidos. A crise de 1979, estalada após a segunda tentativa de elevar o preço do barril do petróleo, as reformas das ordens econômicas e sociais domésticas dos EUA e do Reino Unido, depois de Reagan e Thatcher assumirem o poder, a insustentabilidade total das dívidas públicas dos países subdesenvolvidos, impulsionadas com a elevação dos juros do dólar pelo Banco Central norte-americano, e a vulnerabilidade daí resultante, e a política de condicionalidade adotada pelo Banco Mundial nos seus contratos de empréstimo; tudo isso abriu o caminho para uma nova situação política mundial, que se firmou com a dissolução da URSS, e foi acompanhada pelo começo de uma nova fase de expansão do sistema capitalista mundial, baseado nos setores de tecnologia e de comunicações. As alianças entre as classes sociais dominantes dos países subdesenvolvidos foram reformuladas domesticamente, os seus modelos de desenvolvimento foram substancialmente alterados, enquanto internacionalmente o papel da UNCTAD, e também do GATT, era reconsiderado. Mas tudo isso é um tema para um próximo trabalho.

3.2. Proteção Comercial e Dependência no Brasil

Apesar dos meados da década de 1970 não corresponder, exatamente, ao período de radicalização do projeto desenvolvimentista no Brasil, mas sim a um estágio avançado do seu abandono, o SGP lhe desempenhou um papel

[121] Resolução AG n. 3201 (S-VI), 1 de maio de 1974.

[122] RAJAGOPAL, Balakrishnan. Op. Cit. p. 83

relevante, ao permitir a continuidade do uso de mecanismos de controle de importação como quotas e licenças, de subsídios à exportação e de outras ferramentas tipicamente protecionistas, que integravam a substituição de importados, e que só vieram a ser, de fato, eliminados nos anos 1990. A adoção de medidas comerciais com o fim de proteger uma indústria doméstica nascente se deu no Brasil com o início do processo de industrialização na década de 1930, apesar de, somente nos anos 1950, isso se dar de modo realmente planejado e plenamente consciente. E, desde lá, a ordem jurídica-comercial do país foi caracterizada pelo uso de diferentes combinações de mecanismos protecionistas, voltados para restringir e selecionar as importações, para proteger a indústria nacional de competidores estrangeiros e impulsionar as exportações. Assim, logo depois da guerra, sob a presidência do General Eurico Gaspar Dutra (1946-50), o Brasil busca certa abertura comercial por meio da apreciação do câmbio, com vistas a favorecer as importações de bens de capital e, até de bens de consumo – esperava-se que, assim, se elevasse a competição interna e, consequentemente, conduzisse a uma baixa de preços destes bens –, mantendo, simultaneamente o uso de tarifas protetivas. Esses objetivos explicam porque, internacionalmente, o Brasil adotou uma política comercial de aproximação dos EUA naquele período, e também porque a redução de tarifas entre as principais potências, negociada no GATT, interessava ao Brasil[123]. Ao mesmo tempo, esses objetivos também explicam porque, mesmo ante as incompatibilidades entre a redução tarifária exigida pelo GATT, e a sua ordem comercial doméstica, as insatisfações brasileiras, e a exigência de uma cláusula de exceção para países subdesenvolvidos, tenham se manifestado de modo moderado durante as negociações do GATT [124]. Mas a apreciação da moeda, como meio de favorecer as importações, se baseava na confiança do governo de que a alta de preços dos bens primários, dos anos posteriores à guerra, proveria as reservas internacionais exigidas pelas importações. O resultado do erro de cálculo do governo foi um elevado déficit comercial e, consequentemente, uma revisão da política econômica e comercial. E, com receio de que a desvalorização do câmbio pudesse trazer pressões inflacionárias, o governo acabou optando, como alternativa, por adotar o

[123] O Brasil foi um dos países convidados pelos EUA para as negociações do GATT desde o primeiro encontro preparatório para a Conferência de Havana, e foi um dos signatários originários do tratado.

[124] DOS SANTOS, Norma Breda. Op. cit.

controle das importações [125]. Isso foi feito através da Lei n. 262 de fevereiro de 1948, que autorizou o presidente a estabelecer licença prévia para importação e exportação, excluindo-se desta exigência alimentos, produtos farmacêuticos e cimento; apesar de ter caráter temporário, a vigência desta lei foi prorrogada sucessivas vezes, e a relação de bens isentos da licença sofreu diversas alterações [126]. E com isso, a relevância de uma regra de exceção no sistema multilateral de comércio crescia para Brasil.

A licença de importação foi um instrumento no qual se baseou Vargas durante todo o seu segundo governo (1951-54). Mas, no começo da década de 1950, diante de uma nova alta dos preços dos bens primários ocasionada pela guerra da Coreia e uma reversão momentânea do déficit comercial, o governo brasileiro, busca dar início a um novo estágio da substituição de importados, com o desenvolvimento da indústria de bens de capital, ao mesmo tempo em que a expansão obtida pelo setor de manufaturas o impelia a buscar mercados no exterior. Por um lado, isso levou o governo a buscar ampliar a importação de máquinas e equipamentos, o que foi feito através da concessão em larga escala de licenças de importação e uma política de crédito, assegurada pelo Banco do Brasil, para financiar estas operações comerciais [127]. E, por outro lado, o governo brasileiro tentou guiar a sua diplomacia comercial dirigindo-a a outros países subdesenvolvidos, buscando neles parceiros comerciais que garantissem mercado para os manufaturados brasileiros, e aliados políticos para promover os seus interesses nos fóruns internacionais. Essa proteção comercial brasileira, entretanto, sofreu uma alteração depois que o aumento das importações trouxe um novo desequilíbrio da balança comercial. Isso levou o Brasil a adotar a Lei do Mercado Livre [128], que aboliu o cambio fixo e estabeleceu um sistema de taxas múltiplas de câmbio, que eram estabelecidas conforme com o grau de essencialidade da importação. Na prática, isso consistia numa forma de subsidiar uma importação à custa da

[125] AVELAR, Alexandre. Diplomacia Comercial Brasileira: 1930-2004. In: DE CARVALHO, Leonardo Arquimimo; HAGE, José Alexandre Althayde (org.). *OMC: Estudos Introdutórios*. São Paulo: IOB Thompson, 2005. pp. 54-55

[126] Conf. Lei n. 752/49 e Lei n. 842/49.

[127] DORNELLES, Fernanda Guimarães. A Subordinação da Economia a Fins Políticos: o Caso das Políticas Econômicas do Segundo Governo Vargas (1951-1954). *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, Ano 4 (2018), n. 1, pp. 544-545

[128] Lei n. 1807/53

outra, de acordo com os objetivos de política econômica [129], e também representava uma fonte de atritos com as exigências liberalizantes do GATT. As pressões internacionais redobradas, especialmente após a posse de Eisenhower na presidência dos EUA, em 1953, que levaram à crise política, cujo maior símbolo foi o suicídio de Vargas, então, levaram a uma modificação na proteção comercial brasileira, com a edição da Instrução n. 113 pela Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), em 1955, já durante o mandato interino de Café Filho (1954-55). Com ela, permitiu-se que empresas estrangeiras importassem bens de capital a taxas de cambio livre, desde que em associação com empresas nacionais. Isso não significava, porém, uma tendência à eliminação do protecionismo, mas apenas uma variante. Tanto que, em 1957, já sob a presidência de Kubistchek (1956-61), um novo instrumento de proteção comercial foi introduzido, com a Lei de Tarifas, que criou um escalonamento das alíquotas do imposto de importação que oscilava de 0% a 150%, isentando produtos considerados indispensáveis e, ao mesmo tempo, impondo taxas proibitivas sobre aqueles bens que competiam com os produtos similares produzidos nacionalmente [130].

Nos anos 1960, diante da crise econômica e da crescente inviabilidade do modelo de industrialização, foram introduzidas novas mudanças na ordem jurídico-econômica brasileira. A fragilidade das exportações impeliu o governo João Goulart (1961-64) a buscar no capital estrangeiro uma fonte de financiamento, e em 1962 foi instituída a Lei n. 4.131, que passou a regulamentar os investimentos estrangeiros, assegurando-lhe tratamento jurídico em igualdade de condições em relação ao investidor nacional, e permitindo a remessa de lucros e de capitais para o exterior. Ao mesmo tempo, a ampliação da produção industrial, daí resultante, levou o governo a uma busca crescente por novos mercados para seus manufaturados, que não podiam ser absorvidos pelo seu mercado doméstico. Isso deu origem à Política Externa Independente, inaugurada por Quadros (1961) e mantida por Goulart, que procurou parcerias comerciais não só com os países subdesenvolvidos, mas também a China, dirigida pelo Partido Comunista [131]. Essa política comercial era favorecida, internacionalmente, pelo ambiente que antecedeu a realização da Conferência de Genebra de 1964,

[129] MARINI, Ruy Mauro. *El Experimento Neoliberal en Brasil*. Archivo de Ruy Mauro Marini, 1992. Disponível em <http://www.marini-escritos.unam.mx/072_experimento_neoliberal_brasil.html> Acesso em <04.01.2018>. p. 2

[130] Lei n. 3244/57.

[131] AVELAR, Alexandre. Op. cit. pp. 59-61

marcado pelo movimento de descolonização na Ásia e África, e a aproximação entre os novos Estados e os países latino-americanos, que desejavam alterar o sistema multilateral de comércio. Mas a Política Externa Independente foi abandonada pelo regime militar, desde o governo Castelo Branco (1964-67), e o início de um alinhamento externo com os EUA que perdurou durante a vigência de todo o regime. Não se abandonou o recurso a negociações preferenciais, através de acordos bilaterais. Mas o Brasil passou a dar uma importância crescente às exportações de bens manufaturados, e ingressou numa tendência à liberalização tarifária, que se expressou na adoção do Decreto-Lei n. 37 de 1966, que isentava de imposto de importação aqueles produtos considerados essenciais ao desenvolvimento, e que permitia a isenção de bens manufaturados que não tivessem similar nacional. Essa mesma tendência se expressava internacionalmente, com a proposta de criação de uma organização internacional de comércio, feita pelo Brasil, na Conferência de Nova Déli em 1968, com o fim de estimular a diversificação da produção dos países subdesenvolvidos. E de 1964 até meados dos anos 1970, o governo criou e aperfeiçoou diversos mecanismos de incentivo à exportação – as isenções fiscais, os benefícios fiscais por meio de crédito, e finalmente os subsídios à exportação [132].

Assim, os mecanismos de proteção comercial criados no Brasil pela substituição de importados, e posteriormente desenvolvidos e diversificados, continuaram a caracterizar a sua ordem econômica até os anos 1990, quando passaram a ser, de fato, eliminados pelo governo Collor (1990-1992). Mas, da mesma forma que para os demais países subdesenvolvidos, foi a crise de 1979 que abriu o caminho para estas mudanças. A dívida pública do Brasil também se elevou aceleradamente, e o seu serviço, que custava US$ 2,7 mil milhões, em 1978, passou a US$ 8,7 milhões, em 1982, levando o país à moratória e aos empréstimos com o FMI [133]. E as próprias políticas de desenvolvimento, praticadas no período precedente, estavam nas causas da crise. O estímulo à industrialização demandava não apenas proteção tarifária, mas também medidas voltadas para a importação de bens de capital – como o licenciamento prévio e a seletividade das importações, taxas de cambio diferenciadas para a sua aquisição, a permissão de ingresso de importação desses bens na forma de investimentos. E na medida em que o setor de manufaturas se desenvolveu,

[132] MUSALEM, Alberto Roque. Política de Subsídios e Exportações de Manufaturados no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, 35 (1): 17-41, Rio de Janeiro, jan/mar. 1981, pp. 18-19

[133] MARINI, Ruy Mauro. Op. cit. nota 128, p. 5

os incentivos à exportação tornaram-se crescentemente uma necessidade para a continuidade deste próprio desenvolvimento, e eles assumiram diferentes formas fiscais e creditícias – os incentivos, os benefícios e os subsídios. Mas estas políticas de desenvolvimento moldaram não apenas as proteções comerciais do direito brasileiro, também determinaram a forma como o Estado do Brasil buscou relacionar a sua ordem interna com a ordem internacional – seja porque a importação seletiva de bens requeria acordos preferencias que só seriam possíveis mediante regras de exceção no GATT; seja porque os mecanismos de proteção doméstica requeriam instituições internacionais voltadas para promovê-los, como a UNCTAD. Assim, a ordem jurídica internacional aparece, em primeiro lugar, como uma parte essencial do sistema econômico mundial, que impõe limites para a capacidade de atuação de países dependentes, como Brasil; limites que eles buscam alterar conforme os seus interesses de desenvolvimento. Mas, simultaneamente, o direito internacional é, ele próprio, um veículo da dependência; na medida em que, integrado ao direito doméstico através da busca pelo desenvolvimento, ele foi parte essencial no estabelecimento das condições jurídicas exigidas para a realização de transações privadas que agudizaram a dependência da economia do país em relação ao capital e à tecnologia estrangeiros.

Conclusões

Este artigo tentou analisar a relação entre o direito internacional e o desenvolvimento através da ótica da teoria da dependência. Isso foi feito, primeiramente, através de um estudo teórico sobre as próprias ideias de desenvolvimento e dependência, como forma de subsidiar a investigação de uma situação específica – o modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil após a segunda-guerra, inspirado pelas teses da CEPAL, e as suas tentativas de promover a legitimidade jurídica deste modelo na ordem comercial internacional, de modo integrado à criação de diversos mecanismos de proteção comercial no seu ordenamento jurídico interno.

Assim, este trabalho buscou investigar a origem da ideia de desenvolvimento no pós-guerra, que o descreviam como um processo em que países atrasados se industrializariam e se modernizariam, seguindo o mesmo caminho trilhado pelas potências ocidentais no séc. XIX. Viu-se que a instrumentalização destas ideias, que vieram a subsidiar a ação governamental de potências desenvolvidas, também influenciou as instituições internacionais, em especial as Nações Unidas. E a CEPAL foi um produto dessa influência, sendo criada para promover o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos. Mas, ao buscar

compreender as razões do atraso econômico deles, a CEPAL acabou revelando que a divisão internacional do trabalho – que os relegava ao papel de produtores de bens primários e importadores de bens industrializados – correspondia à origem do problema. Mas, apesar de, com isso, a CEPAL lançar uma importante premissa para o estudo do subdesenvolvimento – uma premissa que, aliás, se confrontava com a teoria liberal das vantagens comparativas das trocas internacionais –, esta ideia acabou exercendo pouca influência no conjunto do seu pensamento; o qual, na verdade, não transcendia o objetivo da industrialização – esta deveria ser guiada através da substituição de importados, que naquele período se voltava para a criação de um setor de bens de capital.

Viu-se também que seu modelo de industrialização foi duramente questionado a partir da década de 1960, quando começou a dar sinais de esgotamento. Uma diversidade de estudos críticos foi desenvolvida, buscando demonstrar que, na verdade, o programa de industrialização da CEPAL, não havia levado ao desenvolvimento nacional autônomo que se esperava, mas sim havia conduzido os países latino-americanos a uma nova situação de dependência – caracterizada pela expansão do capitalismo mundial após a segunda guerra, através da atuação das empresas multinacionais norte-americanas na região, o que integrou os interesses da burguesia industrial brasileira aos interesses do capital estrangeiro, e agravou a dependência de tecnologia e de capital estrangeiros. Esses estudos, apesar de muito variados, partiam da mesma premissa, de que o subdesenvolvimento da América Latino era um fruto do desenvolvimento do sistema capitalista mundial – cuja própria essência leva uns países a se desenvolverem, e relega outros ao subdesenvolvimento –, e da forma como a expansão desse sistema impactava os interesses das classes sociais dos países latino-americanos, conduzindo à formação e à reformulação de alianças das classes dominantes nacionais, e das suas relações com as classes dominantes estrangeiras, na perspectiva de tomarem as suas respectivas partes no desenvolvimento da economia mundial.

Por último, buscou-se analisar de que modo a política de desenvolvimento adotada pelo Brasil se relacionou com o direito internacional do comércio que se desenvolvia após a guerra. A tentativa norte-americana de aproveitar a fragilidade do Reino Unido para obter o acesso aos seus mercados preferenciais, e as resistências britânicas, acabaram levando à busca pela construção de um sistema multilateral de comércio orientado para a redução de tarifas e a eliminação de preferencias. Apesar desta liberalização ter servido ao Brasil, elevando as suas importações de bens de

capital e suas exportações de bens primários, ela também se chocava com os mecanismos de proteção comercial instituídos em seu direito interno como parte do programa de substituição de importados. Assim, apesar de se integrar ao GATT, o Brasil buscou compatibilizá-lo às suas aspirações, demandando a adoção de regras de exceção que lhe permitiriam se manter no sistema, se beneficiando da liberalização dos países centrais, e ao mesmo tempo autorizariam o recurso à proteção comercial como uma política legítima de desenvolvimento. Mas o amplo movimento de descolonização da Ásia e África, o surgimento de novos Estados, que também passavam a adotar a substituição de importados, permitiram a aproximação entre eles e os países latino-americanos, e a formação de alianças e de blocos de Estados, nos fóruns internacionais. A UNCTAD surgiu, assim, como fruto das reivindicações desses países, dentre os quais se incluía o Brasil. Idealizada como uma tentativa de criar um sistema alternativo ao GATT, ela se baseava nas mesmas teses da CEPAL, adaptadas para os anos 1960. E seu principal êxito foi elaborar um conjunto de regras de exceção, o SGP, que permitiam aos países subdesenvolvidos adotarem uma diversidade de medidas legais de proteção comercial às suas indústrias nascentes, e que veio a ser absorvido pelo próprio GATT.

A ordem jurídica-comercial internacional que surgia, com a finalidade de promover a liberalização comercial, representava, pois, um condicionante para Brasil, na medida em que continha e limitava a margem de proteção estatal que este poderia exercer sobre a sua própria economia. Mas este condicionante também estava sujeito à sua própria ação, especialmente da sua ação conjunta com outros Estados que partilhavam de interesses semelhantes. O projeto de desenvolvimento do Brasil requeria uma política externa voltada para a alteração daquela ordem internacional, por meio de normas e de instituições jurídicas, cujo maior símbolo é a UNCTAD. Por um lado, isso demonstra que o direito internacional foi usado como um meio das classes dominantes locais, sob o controle do Estado, orientarem as relações deste com os países centrais e grupos dominantes estrangeiros, utilizando as alianças com os outros países subdesenvolvidos como forma de pressioná-los em seu favor. Por outro lado, essa busca por modificar a ordem comercial internacional, conforme seus interesses de desenvolvimento, se integrava e se completava, internamente, com a criação, o aperfeiçoamento e a diversificação de disposições legais protecionistas, como as tarifas elevadas, e em certo momento até mesmo proibitivas; as quotas de importação; o controle do câmbio, através das taxas escalonadas; a flexibilização da importação de maquinários através da

forma de investimentos; os subsídios à importação de natureza fiscal e creditícia.

No entanto, se, por um lado, as inúmeras concessões contidas no GATT e o trabalho da UNCTAD ofereceram as condições jurídicas para a adoção de todos esses mecanismos de proteção comercial no âmbito doméstico – o que evidencia não uma relação de sobreposição do direito internacional sobre o interno, mas sim uma relação de integração entre ambos –, por outro, o objetivo perseguido – o desenvolvimento nacional autônomo – não foi alcançado. A dependência em relação ao capital e à tecnologia estrangeira havia, na verdade, se acentuado, como um fruto mesmo das políticas de industrialização – o que a crise do petróleo de 1979 e os seus efeitos negativos sobre a economia brasileira ajudaram a demonstrar. Assim, o direito internacional representou não apenas um condicionante que se buscou alterar através da ação política, mas também atuou como um vetor que contribuiu para a reformulação das próprias condições de dependência, agravando-as.

Referências

ANGHIE, Antony. *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*. New York: Cambridge University Press, 2007

AVELAR, Alexandre. Diplomacia Comercial Brasileira: 1930-2004. In: DE CARVALHO, Leonardo Arquimimo; HAGE, José Alexandre Althayde (org.). *OMC: Estudos Introdutórios*. São Paulo: IOB Thompson, 2005.

BAMBIRRA, Vania. *Teoría de la Dependencia: Una Anticrítica*. México: Ediciones Era, 1978.

_____. *O Capitalismo Dependente Latino-americano*. 3ª ed. Florianópolis: Insular, 2015.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependency and Development in Latin America.* Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1979.

CARDOSO, Fernando Henrique. "Teoría de la Dependencia" o Análisis Concreto de Situaciones de Dependencia? *Política y Sociedad*, 17(1995), Madrid

_____. El Consumo de la Teoria de la Dependencia en los Estados Unidos, *El Trimestre Econômico*, Fundo de Cultura Econômica, 1977, pp. 43-44 Disponível em <http://aleph.acade mica.mx/jspui/handle/56789/6484>.

_____. La Originalidad de la Copia: la Cepal y la Idea de Desarrollo. *Revista de la Cepal*, Santiago, segundo semestre de 1977, pp. 9-10.

CHIMNI, B. S. *International Institutions Today: an Imperial Global State in the Making*. In: European Journal of International Law (2004), Vol. 15 n. 1

DO CARMO, Corival Alves. Políticas de Desenvolvimento e a OMC. In: DE CARVALHO, Leonardo Arquimimo; HAGE, José Alexandre Althayde (org.). *OMC: Estudos Introdutórios*. São Paulo: IOB Thompson, 2005.

DORNELLES, Fernanda Guimarães. A Subordinação da Economia a Fins Políticos: o Caso das Políticas Econômicas do Segundo Governo Vargas (1951-1954). *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, Ano 4 (2018)

DOS SANTOS, Norma Breda. Latin American Countries and the Establishment of the Multilateral Trading System: the Havana Conference (1947-1848). *Revista Brasileira de Economia Política*, vol. 36, n. 2, São Paulo, Abril/Junho 2016.

DOS SANTOS, Theotonio. La Crisis de la Teoría del Desarrollo y las Relaciones de Dependencia en América Latina. In: JAGUARIBE, Helio [et al]. *La Dependencia Político-Económica de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2017.

_____. La Teoria de la Dependencia: un balance histórico e teórico. In: SEGRERA, Francisco López (ed.). *Los Retos de la Globalización: Ensayo em Homenaje a Theotonio dos Santos*. UNESCO: Caracas, 1998.

_____. Dependencia Económica y Alternativas de Cambio em América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 32, n. 2, Memorias del IX Congresso Latino Americano de Sociología, 3, (Mar. – Abr., 1970)

FRANK, Andre Gunder. The Development of Underdevelopment. In: FRANK, Andre Gunder. *Latin America: Underdevelopment or Revolution*. New York and London: Monthly Review Press, 1969.

_____. Liberal Anthropology Vs. Liberation Anthropology. In: FRANK, Andre Gunder. *Latin America: Underdevelopment or Revolution*. New York and London: Monthly Review Press, 1969.

_____. Mechanisms of Imperialism. In: FRANK, Andre Gunder. *Latin America: Underdevelopment or Revolution*. New York and London: Monthly Review Press, 1969.

_____. Destroy Capitalism, Not Feudalism. In: FRANK, Andre Gunder. *Latin America: Underdevelopment or Revolution*. New York and London: Monthly Review Press, 1969.

_____. Sociology of Development and Underdevelopment of Sociology. In: FRANK, Andre Gunder. *Latin America: Underdevelopment or Revolution*. New York and London: Monthly Review Press, 1969.

_____. Dialetic, Not Dual Society. In: FRANK, Andre Gunder. *Latin America: Underdevelopment or Revolution*. New York and London: Monthly Review Press, 1969.

GIBBS, Murray; OGNIVTESV, Victor. International Trade. United Nations Conference on Trade and Development. *Beyond Conventional Wisdom in Development Policy: an Intellectual History of UNCTAD 1964-2004*. New York and Geneva, 2004.

HOPKINS, Terence K. The Study of the Capitalist World-Economy: Some Introductory Considerations. HOPKINS, Terence K.; WALLERSTEIN, Immanuel. *World-Systems Analysis: Theory and Methodology*. Explorations in the World Economy, v. 1. Bevervy Hills, SAGE, 1982.

HOSELITZ, Bert F. Sociological Aspects of Economic Growth. An Adaptation. New York: The Free Press, 1960.

IRWIN, Douglas A.; MAVROIDIS, Petros C.; SYKES, Alan O. *The Genesis of the GATT*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

KENNEDY, Duncan. Three Globalizations of Law and Legal Thought: 1850 - 2000. In: TRUBEK, David M.; SANTOS, Álvaro (ed.). *The New Law and Economic Development:* a Critical Appraisal . Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

MARINI, Ruy Mauro. *Subdesarrollo y Revolución*, 8.ª ed. México: Siglo Veitiuno, 1977.

_____. Dialéctica de la Dependencia. In: *América Latina, Dependencia y Globalizacion. Ruy Mauro Marini Antología*. Bogotá: Siglo del Hombre-CLACSO, 2008.

_____. The Paths of Latin American Integration, *Social Justice*, Vol. 19, n.º 4 (50), Latin America Faces the 21st Century (Winter 1992).

_____. *La Crisis del Desarrollismo*. In: Arquivo de Ruy Mauro Marini, 1994. Disponível em: <http://www.marini-

escritos.unam.mx/085_crisis_desarrollismo.html > Acesso em 17.02.2018.

_____. *El Experimento Neoliberal en Brasil*. Archivo de Ruy Mauro Marini, 1992. Disponível em <http://www.marini-escritos.unam.mx/072_experimentoneolibe ra l_brasil.html> Acesso em <04.01.2018>

MUSALEM, Alberto Roque. Política de Subsídios e Exportações de Manufaturados no Brasil. *Revista Brasileira de Economia,* 35 (1): 17-41, Rio de Janeiro, jan/mar. 1981

PAHUJA, Sundhya. *Decolonizing International Law:* development, economic growth and the politics of universality. Cambridge: Cambridge University Press, 2011

PREBISCH, Raul. *El Desarrollo Económico de la América Latina y Sus Principales Problemas*. Cepal, E/CN.12/89, 14 de Mayo de 1949.

RAJAGOPAL, Balakrishnan. *International Law from Below:* Development, Social Movements and Third World Resistance. New York: Cambridge University Press, 2003.

ROSTOW, Walt Whitman. *The Stages of Economic Growth: a Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.

SORNARAJAH, Muthucumaraswamy. The Resurgence of the Right to Development. In: McALINN, Gerald; PEJOVIC, Caslav (ed.). *Law and Development in Asia*. Oxon: Routledge, 2012.

TROFIMOV, Ivan D. The Failure of the International Trade Organization (ITO): a Policy Entrepreneurship Perspective. *Journal of Politics and Law*, vol. 5, n. 1, March 2012.

WALLERSTEIN, Immanuel. *World-Systems Analysis: An Introduction*. Durham and London: Duke University Press, 2004. pp. 9-10.

Documentos, Resoluções e Legislação

Cairo Declaration of Developing Countries. Economic and Social Council, E/CN.14/STC/16, 14 September 1962

Comisión Económica para América Latina (Cepal). *Estudio Económico de América Latina, 1948*, E/CN.12/82, Publicaciones de las Naciones Unidas, 1949.

ECOSOC Resolution, n. 106 (VI), *E/712/Rev.1*, 25 February and 5 March 1948.

Final Communiqué of the Afro-Asiatic Conference of Bandung (24 April 1955), A. Economic co-operation

Interim Commission for the International Trade Organization. United Nations Conference on Trade and Employment. *Final Act and Related Documents*, Lake Success, New York, April 1948

Joint Declaration of the Seventy-Seven Developing Countries Made at the Conclusion of the United Nations Conference on Trade and Development, Geneva 15 June 1964

The Declaration of the 1st Summit of the Heads of State or Government of the Member Countries of the Non-Aligned Movement (The Belgrade Declaration), 1-6 September 1961.

United Nations. *Measures for the Economic Development of Under-developed Countries*. Department of Economic Affairs, New Yourk, May 1951.

United Nations Conference on Trade and Development. *Final Act*. A Consolidation of the Recommendations of the Conference. Geneva 23 March – 16 June 1964.

Resoluções da Assembleia-Geral das Nações Unidas n. 1995(XIX), 30 de dezembro de 1964; n. 3281 (XXIX), 12 de dezembro de 1974; n. 3201 (S-VI), 1 de maio de 1974.

República Federativa do Brasil, Leis Federais n. 1807/53; n. 752/49; n. 842/49; n. 3244/57.