



RAUL PREBISCH E O LIVRE COMÉRCIO: AS ORIGENS DO PENSAMENTO ECONÔMICO ESTRUTURALISTA

Márcio Bobik Braga^(*)

Resumo: Passadas seis décadas de sua existência, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe — Cepal ainda é conhecida por ter defendido políticas contrárias ao livre comércio. Este trabalho tem como objetivo analisar os primeiros documentos da Comissão, elaborados por *Raul Prebisch*. A partir dessa análise, pode-se concluir que *Prebisch* jamais se opôs ao livre comércio. Pelo contrário, desejava uma maior participação da América Latina no comércio internacional, não apenas de bens primários, mas também de manufaturas. *Prebisch* também reconhecia as limitações do processo de substituição de importações e considerava a integração econômica regional como uma forma de superar tais limitações.

Palavras-chave: Desenvolvimento Econômico na América Latina, Livre Comércio e Desenvolvimento, Industrialização Substitutiva de Importações.

Abstract: Through its six decades of existence, the Economic Commission for Latin America and Caribe — Eclac, is still known for defending opposition to free-trade policies. This paper is intended to analyze the earliest documents of that Commission, written by *Raul Prebisch*. From that analysis, one can conclude that *Prebisch* was never opposed to free trade. On the contrary, he wished an increase in the share of Latin America international trade, not only the primary goods trade, but also the manufactured goods one. *Prebisch* also acknowledged the limitations in the process of import substitution and considered regional economic integration as a way of overcoming such limitations.

Keywords: Economic Development in Latin America, Free Trade and Development, Import-Substitution Industrialization.

(*) Professor do Depto. de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, campus de Ribeirão Preto — FEARP/USP e do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo — PROLAM/USP. *E-mail:* marbobik@usp.br. Recebido em: 29.10.08 e aceito em: 1º.12.08.

INTRODUÇÃO

A política de industrialização substitutiva de importações tem sido considerada por muitos como irracional sob o ponto de vista econômico. Considerando o fato dessa política ter sido defendida pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe — CEPAL, particularmente em seus primeiros anos de existência, o estruturalismo cepalino ainda é lembrado por propor políticas irracionais e que são contrárias ao livre comércio. Tal percepção pode ser encontrada, por exemplo, no debate sobre o desenvolvimento latino-americano na década de 90, em que predominou o denominado *Consenso de Washington* ou neoliberalismo. Naquele momento, o atraso da América Latina decorreria, dentre outros problemas, da existência de uma indústria ineficiente, criada sob altas taxas protecionistas. Muitos economistas, particularmente aqueles ligados à CEPAL, foram e ainda são questionados por terem defendido a industrialização na América Latina.

De fato, a industrialização substitutiva de importações foi proposta pela CEPAL em seus primeiros documentos oficiais, redigidos por Raul Prebisch, que se tornaria o seu secretário executivo entre os anos de 1950 e 1963. A primeira manifestação oficial em torno do assunto foi apresentada em 1949, com a publicação do documento oficial intitulado “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”. A partir das ideias expostas naquele documento, iniciou-se a construção, por Prebisch, de um modelo para a interpretação do atraso econômico da América Latina e um conjunto de propostas de planejamento industrial, que seriam consolidadas a partir da publicação de outros três documentos oficiais: “Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico”, de 1951, “La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana”, de 1954, e “El mercado común latinoamericano”, de 1959.

Este artigo tem como objetivo trilhar pelos momentos iniciais da construção do pensamento estruturalista a partir da leitura dos documentos aqui citados. Veremos que Raul Prebisch, ao contrário do que muitos pensam, jamais foi contra o livre comércio. O seu argumento centrava-se na estrutura produtiva estabelecida a partir de um sistema de divisão internacional do trabalho e os canais de transmissão do progresso técnico, favoráveis às economias industrializadas. Ao considerar esse sistema como prejudicial à América Latina, propôs a industrialização como alternativa. Mas a industrialização substitutiva de importações não seria o objetivo final das propostas, mas um passo anterior a um projeto maior: o aumento da participação da América Latina no comércio mundial de manufaturas. Veremos também que Prebisch reconhecia as limitações do processo de industrialização via substituição de importações. Além de defender uma maior participação da América Latina no comércio internacional de manufaturas, considerou a integração econômica regional como uma forma de superar tais limitações.

VANTAGENS COMPARATIVAS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Em sua *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, originalmente publicada em 1966, Celso Furtado destacou:

No estudo do desenvolvimento, cabe considerar o comércio exterior de três ângulos diferentes: a) como fator de elevação da produtividade econômica, mediante a expansão dos mercados e especialização; b) como força motora capaz de provocar transformações das estruturas; e c) como canal de transmissão do progresso técnico. (FURTADO, 1983, p. 165)

Para Furtado, a denominada teoria pura do comércio internacional tratou essencialmente da primeira das três contribuições possíveis, desconsiderando os aspectos dinâmicos do comércio internacional implícitos nas duas outras. Sua crítica não buscou atacar a essência do princípio das vantagens comparativas, cujos argumentos, conforme destacou o próprio Furtado, eram lógicos. Tratou-se de considerar como o comércio internacional poderia contribuir para o desenvolvimento econômico na América Latina.

A teoria pura do comércio internacional, inspirada na teoria dos custos comparativos de David Ricardo, ao buscar analisar como o comércio altera a alocação de recursos, preços relativos, produção e bem-estar econômico nos países que adotam o livre comércio, procurou e ainda procura defender uma concepção extremamente otimista: a de que a especialização e o comércio resultam numa situação de particular vantagem no quadro da divisão internacional no trabalho, e podem servir de fator dinâmico ao desenvolvimento econômico por proverem estruturas econômicas mais eficientes, ainda que sob o ponto de vista estático. Esse otimismo foi estendido para o mercado de fatores: o livre comércio poria em funcionamento mecanismos que levariam à equalização da remuneração dos fatores de produção. Ou seja, os benefícios do comércio tenderiam a propagar-se a partir de um processo de melhora do padrão de distribuição de renda entre os países. Essa conclusão serviu para difundir a ideia de que o livre comércio é superior ao protecionismo. O contexto das relações econômicas internacionais, pelo menos aquele que vigorou até o início da Primeira Guerra Mundial, justificou essa teoria e um quadro de divisão do trabalho composto, de um lado, de nações produtoras de bens primários, e, de outro, das grandes nações industrializadas lideradas pela Grã-Bretanha. Esse quadro, entretanto, não trouxe qualquer equalização das condições econômicas e institucionais entre os países.

Na concepção defendida por Furtado (1983), o problema do caráter normativo da teoria do comércio internacional refere-se ao fato desta não ter dado a ênfase necessária a algumas importantes questões relacionadas ao desenvolvimento econômico, como o progresso técnico no mundo capitalista, e às possíveis transformações estruturais decorrentes do comércio internacional, ou de sua ausência. Para Furtado, o desenvolvimento latino-americano não poderia se resumir apenas à busca de formas mais eficientes de produção dentro de uma estrutura produtiva imposta inicialmente pelo colonialismo e depois pelo modelo denominado por Prebisch de centro-periferia. Era necessário alterar essas estruturas. As características internas da região e a sua particular inserção nas relações econômicas internacionais demandavam mudanças estruturais que pudessem elevar a taxa de crescimento econômico e reduzir as visíveis diferenças no nível de renda entre os países. Tais mudanças deveriam ocorrer a partir de uma ruptura da divisão baseada em trocas de bens primários por manufaturas. Essa ruptura somente seria possível a partir da industrialização, viável apenas com o protecionismo.

A crítica de Furtado, quanto à insuficiência da teoria pura do comércio internacional no debate sobre o desenvolvimento econômico na América Latina teve a sua origem nos trabalhos elaborados pela CEPAL a partir do final da década de 40, redigidos em sua maioria por Raul Prebisch. Esses trabalhos defenderam a industrialização na América Latina com base, além da ideia associada à indústria nascente, em outros três argumentos: i) uma evidência empírica acerca de deterioração dos termos de troca contra os países produtores de matérias-primas e bens primários; ii) uma construção teórica utilizada para explicar essa deterioração; iii) a percepção acerca da necessidade de se tomar uma decisão estratégica no importante momento em que se consolidava um novo modelo nas relações econômicas e políticas internacionais. Conforme veremos, essa decisão estratégica contemplava a necessidade de um amplo esquema de cooperação entre os países latino-americanos.

O INÍCIO DO DEBATE: O PROCESSO DE DETERIORAÇÃO DOS TERMOS DE TROCA E AS FORMULAÇÕES TEÓRICAS

Apesar de ser apenas parte da construção estruturalista, o processo de deterioração dos termos de troca consiste numa das mais populares teses cepalinas. Sua validade, entretanto, tem sido questionada por inúmeros trabalhos e hoje em dia parece não estar claro se de fato o processo consiste numa tendência de longo prazo. No final da década de 40, contudo, as evidências pareciam confirmar a tese tendo em vista os resultados contidos no relatório elaborado pela Subcomissão para o Desenvolvimento Econômico das Nações Unidas, intitulado “Post-war price relations in trade between under-developed and industrialized countries”, e divulgado em fevereiro de 1949 (Nações Unidas, 1949).⁽¹⁾ Os objetivos propostos pelo documento tinham como motivação uma evidência já constatada nos primeiros trabalhos da Subcomissão, criada dois anos antes: o aumento relativo no preço dos bens de capitais e serviços de transportes produzidos nos países desenvolvidos. Haveria assim, conforme destaca a primeira parte do documento, a necessidade de uma maior verificação acerca da tendência nos preços dos bens primários, uma vez que a situação poderia ser prejudicial aos países menos desenvolvidos, importadores de bens de capitais. Apesar de alertar para a necessidade de uma confirmação da validade das técnicas empíricas e dados utilizados, o relatório apresenta, como conclusão preliminar, uma tendência de deterioração dos termos de troca desfavoráveis aos bens primários. Sua circulação foi limitada, não apenas pelas observações iniciais acerca da necessária checagem, mas pelas suas implicações, contrárias ao pensamento econômico convencional. Essa limitação, entretanto, não foi suficiente para impedir a sua divulgação no âmbito da CEPAL.⁽²⁾

O trabalho da ONU foi particularmente marcante na elaboração do primeiro documento realizado por Prebisch no âmbito da CEPAL, publicado originalmente no

(1) Pesquisas recentes (TOYE, TOYE, 2003) mostram que esse relatório, divulgado como autoria da instituição, porém sem citar nomes, foi elaborado pelo economista e então membro da equipe da ONU Hans Wolfgang Singer. No ano seguinte, Singer tem um artigo publicado na revista *American Economic Review*, no qual chega a conclusões semelhantes à análise realizada por Prebisch que será discutida a seguir. O trabalho de Singer (1950) será analisado mais adiante.

(2) Sobre a trajetória desse documento, ver Toye e Toye, 2003.

mesmo ano.⁽³⁾ Intitulado “El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas”, o trabalho conteria as bases para a construção, por Prebisch e pela CEPAL, do arcabouço analítico sobre os problemas latino-americanos. Inicialmente, as atenções voltavam-se para as principais evidências empíricas do relatório da ONU. Exceto pelo período final do século XIX, a deterioração dos termos de troca, desfavoráveis aos países exportadores de matérias-primas e bens primários, era evidente, particularmente a partir da segunda década do século XX.⁽⁴⁾ Essas evidências tinham uma importante implicação naquele momento histórico: a especialização, para a América Latina, revelar-se-ia como sendo uma configuração totalmente desfavorável a essa região. Tal hipótese era reforçada pela crescente disparidade econômica, social e institucional entre os países latino-americanos e os grandes centros industrializados. Prebisch definiu essa situação perversa como consequência de um modelo que denominou de *centro-periferia*, cujas origens estariam nas relações estabelecidas no âmbito da estrutura de comércio criada dentro de um sistema colonial e que se mantinha após a independência dos países latino-americanos. Segundo esse autor, tal modelo impedia uma distribuição mais justa dos benefícios do progresso tecnológico que estavam ocorrendo nas economias desenvolvidas e industrializadas do centro.

A partir dessas evidências, Prebisch busca uma interpretação teórica para o fenômeno. A explicação inicial dada por Prebisch no documento de 49 baseou-se em uma teoria de ciclos. Segundo Prebisch, nas economias industrializadas, os ciclos apresentam um comportamento assimétrico no que diz respeito à distribuição da renda entre as classes trabalhadoras e os empresários. Em suas fases ascendentes, haveria uma expansão generalizada da renda, beneficiando os trabalhadores e principalmente os empresários. Entretanto, nas fases descendentes, a queda nos salários seria menos intensa do que a dos lucros. Esse efeito seria explicado pelo grau superior de organização social nessas economias, particularmente no que diz respeito às classes trabalhadoras, organizadas em sindicatos. Tais organizações impediriam quedas nos salários nominais, mesmo nas fases descendentes do ciclo. Como consequência, ao longo dos ciclos, os trabalhadores, ao partirem de bases salariais cada vez maiores, estariam se beneficiando cada vez mais do progresso tecnológico decorrente do desenvolvimento em suas economias. Ou seja, nas economias do centro, o “capitalismo industrial” oferecia uma forma superior de distribuição dos benefícios do progresso técnico.

Nas fases ascendentes, os efeitos sobre a renda e preços seriam semelhantes na periferia. Tendo essa região sua economia dependente da produção de poucos produtos primários para a exportação, o aumento na renda do centro seria transferido para a periferia também na forma de maiores rendas e preços. O problema estaria nas fases descendentes do ciclo. A especialização primária, combinada com estruturas sociais e de poder caracte-

(3) Uma história contada de forma interessante sobre o ambiente na CEPAL na época da elaboração do referido documento pode ser encontrada em Furtado (1985). Nesse trabalho, Furtado relata as suas primeiras experiências na CEPAL e as mudanças ocorridas com a chegada de Prebisch, inicialmente como consultor.

(4) Os dados, apresentados por Prebisch no documento citado indicavam que, para o período de 1876 a 1880 igual a 100, o índice para os termos de troca entre bens primários e manufaturas no mercado internacional seria de 73,3 para o período de 1926 a 1930 e de 68,7 para o período entre 1946 e 1947.

rísticas de economias atrasadas, não permitia este grau superior de organização trabalhista. Além disso, observava-se um grande excedente de mão de obra, gerado não apenas pelo crescimento populacional, mas pela melhora nas condições sanitárias que estariam permitindo menores taxas de mortalidade. Como consequência, na trajetória declinante do ciclo, a queda nos salários e, conseqüentemente, na renda seria mais intensa na periferia do sistema e não poderiam ser observados os efeitos distributivos, favoráveis aos trabalhadores dos países industrializados. Ou seja, a melhora na renda na periferia nas fases ascendentes do ciclo não compensaria, ao longo do tempo, a piora nas fases descendentes. Estaria assim estabelecida uma tendência de longo prazo de crescimento nas disparidades de renda entre o centro e a periferia. A queda nos termos de troca seria uma consequência desse processo e poderia ser interpretada como uma forma de concentração dos frutos do progresso tecnológico no centro.⁽⁵⁾

A teoria de ciclos desenvolvida por Prebisch em seu primeiro documento é considerada por muitos como incompleta e realizada apenas na medida para justificar a tendência de deterioração nos termos de troca.⁽⁶⁾ De qualquer forma, apontou para um problema estrutural que tinha uma evidência totalmente compatível com a realidade demonstrada pelos diferenciais de renda no mundo. Destacou também para a superioridade das estruturas industriais e instituições presentes no centro em comparação com a estrutura agrária subdesenvolvida dos países latino-americanos.

A lógica dos ciclos não foi a única explicação relacionada com o fenômeno da deterioração dos termos de troca dada por Prebisch. Outra passou a ser, de forma sistemática, destacada nos documentos posteriores da CEPAL: a tendência de queda na participação dos bens primários na renda real nos grandes centros industriais. Essa tendência foi analisada com mais profundidade em outro trabalho oficial da CEPAL, "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico", publicado originalmente em 1951 e também redigido por Prebisch. A queda nos termos de troca, segundo o autor, neste momento, poderia ser explicada tanto pelo progresso técnico na indústria e agricultura quanto pela baixa elasticidade-renda da demanda por bens primários.⁽⁷⁾

No que diz respeito aos efeitos do progresso técnico na indústria, Prebisch identificou duas razões para o processo de deterioração dos termos de troca: i) a melhor utilização das matérias-primas nos grandes centros industriais, o que reduziria o valor delas no produto final da indústria; e ii) o aparecimento de materiais elaborados por procedimentos sintéticos como nitratos (em substituição ao salitre chileno), fibras e borracha sintéticas etc. No caso da agricultura, o progresso técnico na indústria e o crescimento da renda das populações do centro estariam contribuindo para o aumento da produtividade nesse setor tendo em vista o estímulo à mecanização e à adoção de técnicas mais modernas de produção. Esse ganho permitiria ainda que a agricultura dos grandes centros industriais competisse com a dos países menos desenvolvidos, mesmo considerando

(5) Rodriguez (1981) destaca outra fonte da deterioração: a concentração do poder econômico nas negociações entre os empresários e os fornecedores de insumos e fatores de produção na periferia.

(6) Esta conclusão é também compartilhada por Rodriguez (1981).

(7) Uma análise semelhante a esta foi desenvolvida de forma independente por Singer (1950). Em decorrência desse trabalho, a tese do pouco dinamismo da demanda por bens primários é também conhecida na literatura como tese Prebisch-Singer.

os salários mais baixos na periferia. Pelo lado da demanda, Prebisch concluiu pela baixa elasticidade-renda da procura por produtos primários, cuja lógica é conhecida como lei de Engel: à medida que cresce a renda dos indivíduos, a demanda se diversifica e cai a participação dos alimentos no orçamento.⁽⁸⁾ Isto é, a elasticidade-renda da demanda por alimentos seria menor do que um.

A baixa elasticidade-renda da demanda por bens primários acabou popularizando-se na explicação da tendência de deterioração nos termos de troca, talvez por ser menos imprecisa em relação à explicação baseada em ciclos feita por Prebisch. O fato é que se constitui numa explicação teórica cuja lógica parecia totalmente adequada para o contexto das relações “centro-periferia”. As evidências empíricas e os argumentos teóricos reforçariam então a validade de uma importante hipótese: o modelo primário exportador, que se adequava perfeitamente à realidade do comércio internacional no período que antecede a primeira grande guerra, não poderia ser tomado como referência para os países latino-americanos no novo contexto do pós-segunda guerra. O crescimento baseado nesse modelo não apenas não romperia o atraso dos países subdesenvolvidos em relação às potências industriais como aprofundaria as diferenças. Os resultados da teoria pura do comércio internacional não poderiam ser generalizados para os países latino-americanos. Mesmo que se admita que o livre comércio melhore a posição de ambos, a questão deveria ser colocada sob uma perceptiva dinâmica de crescimento econômico e redução das desigualdades mundiais. E a industrialização se colocava como a melhor alternativa nesse contexto:

Existe, pues, manifiesto desequilibrio, y cualquiera que fuere su explicación o el modo de justificarlo se trata de un hecho cierto que destruye la premisa básica en el esquema de la división internacional del trabajo.

De ahí el significado fundamental de la industrialización de los países nuevos. No es ella un fin en sí misma sino el único medio de que disponen éstos para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas. (PREBISCH, 1982a, p. 100)

Cabe destacar que a análise de Prebisch considerou também os benefícios da industrialização nas transformações sociais. Esses benefícios foram considerados em sua síntese sobre a necessidade de adoção de um processo de substituição de importações:

La industrialización absorbe parte de aquella población disponible y contribuye a que otra parte se absorba en actividades conexas como los transportes y el comercio que con ella se desarrollan. Además, el incremento de productividad media en que el proceso de industrialización se manifiesta, conjuntamente con el aumento de productividad que las mejoras técnicas determinan en la producción primaria, aumentan el ingreso *per capita* y traen consigo creciente demanda de servicios, con lo cual surgen nuevas fuentes de ocupación. La indus-

(8) Essa denominação deve-se ao trabalho de Ernst Engel, publicado em 1857, sobre os padrões de consumo na Inglaterra. Neste trabalho, conclui pela baixa elasticidade na demanda de alimentos. Um resgate interessante da lei de Engel pode ser encontrado em Houthakker (1957).

trialización va pues ligada a distintos fenómenos de otro género propios del crecimiento. Si en nuestra exposición nos referimos sólo a ella, será por brevedad. De expresión y no por dejar de lado la importancia de aquéllos. (PREBISCH, 1982b, p. 270)

Enfim, Prebisch estaria preocupado, nesse momento inicial de sua interpretação, com os aspectos dinâmicos relacionados ao progresso tecnológico e às condições de oferta e demanda dos produtos negociados no mercado internacional. A especialização que caracterizava o modelo centro-periferia e que encontrava total apoio no princípio das vantagens comparativas, não seria favorável aos países latino-americanos por concentrar os frutos do progresso tecnológico no centro. Essa observação acabou por caracterizar, como já destacamos, a CEPAL e seus seguidores como uma escola contrária ao livre comércio. De fato, a industrialização demandava uma política protecionista; mas esta era apenas uma parte do pensamento que está sendo construído.

INDUSTRIALIZAÇÃO E POLÍTICA COMERCIAL: UM ESTRUTURALISMO NÃO TÃO DISTANTE DA ESCOLA CLÁSSICA

A industrialização substitutiva de importações proposta pelos primeiros trabalhos da CEPAL, pela sua própria concepção, demandava uma ação ativa do governo em torno de uma política comercial. As primeiras orientações mais explícitas para uma política para a industrialização por meio de um processo de substituição de importações foram tratadas no documento intitulado “La cooperación Internacional en la Política de Desarrollo Latinoamericana”, originalmente publicado em 1954. Esse documento enfatizou de forma explícita a necessidade de uma política comercial estratégica destinada a estimular a industrialização:

La justificación primordial de la protección está en las diferencias de productividad entre los países menos desarrollados y los más desarrollados, diferencias que se explican fundamentalmente por la gran disparidad en la cuantía del capital por persona ocupada y en las aptitudes técnicas con que trabaja. (...)

Por lo tanto, si el desarrollo espontáneo de la industria fuera impracticable y antieconómico, sólo quedaría la protección para compensar las diferencias de productividad, ya sea mediante derechos aduaneros o mediante subsidios, puesto que las restricciones directas a la importación son menos aconsejables como medio de política industrial, a no ser temporalmente.

Tal es o carácter de la protección que exige el desenvolvimiento industrial latinoamericano. Dentro de la misma escuela clásica se ha admitido la protección en la etapa incipiente de la industria hasta que llegue a fortalecerse y ponerse en condiciones de hacer frente a la competencia extranjera. (PREBISCH, 1982c, p. 364-365)⁽⁹⁾

(9) Aqui Prebisch faz claramente uma menção às defesas, encontradas no período de influência da escola clássica, aos argumentos favoráveis ao protecionismo à indústria nascente.

Interessante notar o último parágrafo dessa citação. De fato, as vantagens da industrialização — sua eficiência dinâmica e sua superioridade econômica e social — não foram originalmente elaboradas pelo pensamento estruturalista. Também estiveram presentes no debate, nos séculos XVIII e XIX, nas economias que hoje podem ser consideradas como industrializadas e desenvolvidas.⁽¹⁰⁾

Os primeiros questionamentos sobre o otimismo em torno da especialização e do livre comércio como instrumentos para a criação de uma estrutura econômica adequada ao desenvolvimento surgiram dentro da própria escola clássica. Ao considerar as possibilidades decorrentes da interferência do governo no comércio internacional, Stuart Mill, em seus *Princípios de economia política*, publicado pela primeira vez em 1848, argumentava que:

O único caso em que, com base em meros princípios de Economia Política, são defensáveis as taxas protecionistas, é quando são impostas em caráter temporário (sobretudo em um país jovem e que está crescendo), na esperança de nacionalizar a empresa estrangeira, que é em si mesma perfeitamente adequada para as circunstâncias do país. A superioridade de um país sobre outro, em um ramo de produção, muitas vezes vem apenas do fato de ter começado antes. Pode ser que não haja nenhuma vantagem intrínseca de um lado, ou desvantagem do outro, mas apenas uma superioridade momentânea de habilidade e experiência adquiridas. Um país que ainda não adquiriu essa habilidade e essa experiência pode sob outros aspectos ser mais adequado para essa produção do que aqueles que começaram antes no ramo. (MILL, 1983, p. 381)

Nessa consideração, Mill parece aceitar a possibilidade de uma política de industrialização baseada no argumento da indústria nascente. Essa aceitação insere-se no contexto da industrialização dos Estados Unidos a partir do final do século XVIII, quando passam a prevalecer as vozes em favor da industrialização.⁽¹¹⁾ Com relação a estas vozes, esse autor argumenta que elas:

Acreditam que uma nação em que todos estão ocupados com o mesmo ou quase com o mesmo objetivo — uma nação em que todos trabalham na agricultura — não pode atingir alto estágio de civilização e cultura. Ora, essa afirmação fundamenta-se em uma boa base racional. (MILL, 1983, p. 383)

A consideração de Mill sugere também certo preconceito por parte dos economistas clássicos acerca da concentração da atividade econômica de um país na produção agrícola. Esse preconceito justifica-se pelo fato do desenvolvimento da escola clássica ter sido acompanhado pela industrialização na Inglaterra e pela possibilidade desse processo vir a se repetir nos Estados Unidos.

Dentre os defensores do protecionismo norte-americano, merece destaque Alexander Hamilton, considerado o precursor, na evolução do pensamento econômico, do

(10) Conclusões semelhantes podem ser encontradas em Gonzáles (2001) e Chang (2003).

(11) Junto com Alexander Haminton (1757 — 1804), considerado o pai do protecionismo norte-americano, podemos destacar, como defensores convictos do protecionismo em prol da industrialização dos Estados Unidos Daniel Raymond (1786 — 1849) e Henry Charles Carey (1793 — 1879), sendo este último considerado por Mill “o único autor, de alguma reputação como economista político que (...) adere à doutrina do protecionismo”. (MILL, 1983, p. 382)



protecionismo, cuja obra mais influente nesse debate foi o seu “Report on Manufactures”, divulgado originalmente em 1791. Numa época em que o livre comércio passava a ser considerado como um estado natural das coisas, Hamilton (1934) destacava:

The remaining objections to a particular encouragement of manufactures in the United State now require to be examined.

One of these turns on the proposition, that industry, if left to itself, will naturally find its way to the most useful and profitable employment. Whence it is inferred that manufactures, without the aid of government, will grow up as soon and as fast as the natural state of things and the interest of the community may require.

Against the solidity of this hypothesis, in the full latitude of the terms, very cogent reasons may be offered. These have relation to the strong influence of habit and the spirit of imitation; the fear of want of success in untried enterprises; the intrinsic difficulties incident to first essays towards a competition with those who have previously attained to perfection in the business to be attempted: the bounties, premiums, and other artificial encouragements with which foreign nations second the exertions of their own citizens. (HAMILTON, 1934, p. 203)

Hamilton destacava ainda que:

The superiority antecedently enjoyed by nations who have preoccupied and perfected a branch of industry, constitutes a more formidable obstacle than either of those which have been mentioned, to the introduction of the same branch into a country in which it did not before exist. To maintain, between the recent establishments of one country, and the long-matured establishments of another country, a competition upon equal terms, both as to quality and price, is, in most cases, impracticable. The disparity, in the one, or in the other, or in both, must necessarily be so considerable, as to forbid a successful rivalry, without the extraordinary aid and protection of government. (HAMILTON, 1934, p. 204-5)

Os argumentos de Hamilton, considerado o “pai do protecionismo norte-americano”, inserem-se no debate sobre as opções de desenvolvimento dos Estados Unidos após a sua independência. Primeiro secretário do tesouro americano, cujas funções se estenderam de 1789 a 1795, Hamilton apresentou esse relatório, cujas ideias tiveram grande influência tanto na política comercial daquele país quanto nas ideias de outros defensores do protecionismo, no Congresso Norte-americano em 1791.

Pode-se, entretanto, considerar Friedrich List como o grande autor clássico influente⁽¹²⁾ a questionar os benefícios irrestritos da especialização.⁽¹³⁾ Esse questionamento foi

(12) Cabe aqui uma importante observação de ordem conceitual. List pode ser considerado como um crítico às ideias clássicas, aquelas influenciadas pelos trabalhos de Adam Smith, David Ricardo, Tomas Malthus e Stuart Mill, dentre outros discípulos deste ou daquele. Neste trabalho, a denominação de “autor clássico” é mais ampla.

(13) Conforme destaca Chang, 2003, List somente teria se convertido à tese da indústria nascente após viver nos Estados Unidos entre 1825 e 1830, quando teve contato com os trabalhos de Hamilton e Raymond.

construído a partir da análise que o autor fez dos diferentes processos históricos ocorridos nas economias industrializadas.⁽¹⁴⁾ Ao se referir aos economistas clássicos da época, particularmente àqueles adeptos dos princípios dos custos comparativos de Ricardo e defensores do livre comércio, denominando-os de “escola popular”, argumentou, em trabalho originalmente publicado em 1841 que:

A escola não percebe que, em um regime de total livre concorrência, com nações manufatureiras mais adiantadas, uma nação menos adiantada, embora bem aparelhada para a manufatura, jamais conseguirá atingir uma força manufatureira própria perfeitamente desenvolvida, nem conseguirá sua independência nacional completa, se não recorrer ao sistema protecionista. (...) A escola popular procura aduzir os benefícios resultantes do comércio interno livre como prova de que as nações só podem conseguir o mais alto grau de prosperidade e poderio dentro de um regime de absoluta liberdade de comércio internacional, quando a História em toda parte e sempre demonstra o contrário. (LIST, 1983, p. 213)

Para List, a “escola popular” defendia uma visão extremamente otimista acerca da especialização e do livre comércio. Entretanto, esse otimismo teria como base uma concepção “cosmopolita”, construída num ambiente de plena paz e onde as divisões políticas entre os países seriam irrelevantes. Mas tal concepção não poderia ser considerada como real. Na evolução do comércio internacional, deveriam ser considerados o conceito de nação, o seu contexto histórico e seus interesses comuns, suas estruturas sociais e políticas e a possibilidade de utilização de políticas nacionais em defesa desses interesses e estruturas. List não apenas defendeu o protecionismo como instrumento para promover a industrialização, mas também advogou a ideia, igualmente aceita por Mill, de que a indústria proporcionaria um maior progresso não apenas econômico, mas também político e social. Destacou os benefícios desse setor para o avanço cultural, intelectual e para a capacidade inovadora. Na verdade, tornou explícito um preconceito que predominava entre os autores clássicos acerca da especialização agrícola, pelo menos sob o ponto de vista dos seus países.⁽¹⁵⁾

Os autores clássicos aqui selecionados não eram meros críticos do livre comércio; pelo contrário, particularmente quando se considera Stuart Mill, um dos arquitetos do liberalismo clássico. Mesmo Hamilton e List, sendo este último considerado na história do pensamento econômico como um verdadeiro nacionalista, não desprezavam totalmente seus contemporâneos clássicos. Estavam sim preocupados com as implicações políticas resultantes da concepção liberal defendida por essa escola. O fato é que, conforme bem

(14) A análise de List baseia-se inicialmente na análise histórica das políticas econômicas e comerciais dos principais centros industriais da época: Veneza e algumas cidades italianas, a Liga Hanseática, a Holanda, a Inglaterra, Portugal, Espanha, França, Alemanha, os Estados Unidos e a Rússia.

(15) Ou seja, existe aqui uma interpretação de que os autores clássicos eram avessos à especialização agrícola, considerando evidentemente o ponto de vista de seus países. Smith, por exemplo, considerou que “nenhum grande país jamais subsistiu ou poderia subsistir sem que nele funcionasse algum tipo de manufatura” (SMITH, 1983, p. 341). Ricardo, por sua vez, em seus primeiros ensaios, defendeu o fim do protecionismo dos cereais na Inglaterra, opondo-se à polêmica Lei do Trigo. Implícita em seus argumentos estava a ideia de que o aumento nos preços agrícolas e nas matérias-primas forçava a subida dos salários e a queda nos lucros, prejudicando assim a produção de manufaturas. (BELL, 1982) Sobre esta percepção acerca do preconceito dos autores clássicos sobre a especialização agrícola, ver Padis (1979), particularmente as suas notas introdutórias.

observaram Gonzáles (2001) e Chang (2003), o pensamento protecionista defendido na América Latina esteve longe de ser original em muitos de seus aspectos. Muitos pensadores, sobre o predomínio da escola clássica, também procuraram defender um processo em curso no século XIX: a industrialização de alguns dos países que hoje podemos denominar de grandes potências industriais.⁽¹⁶⁾ Para tanto, utilizaram-se, dentre outros conceitos e contextos, da concepção da indústria nascente, sugerindo a ideia da existência de efeitos dinâmicos não considerados pelo princípio das vantagens comparativas.⁽¹⁷⁾

Na era da economia neoclássica, o debate em torno do livre comércio também foi acompanhado por questionamentos acerca dos benefícios da especialização. Um importante trabalho que merece ser inicialmente destacado deve-se a Singer (1950). O trabalho desse autor inicia-se com alguns argumentos acerca da importância do comércio internacional para os países menos desenvolvidos. Essa defesa, porém, é seguida por algumas questões que revelam a posição crítica do autor em relação à especialização primária. Segundo Singer, as diferentes produtividades entre os setores exportadores e aqueles voltados à produção doméstica seriam um indicador de que o desenvolvimento do setor “dinâmico” não estaria fazendo parte da estrutura econômica e social dos países menos desenvolvidos. Esse quadro, no caso das economias industrializadas, era totalmente distinto. Utilizando-se do termo “vantagens comparativas estáticas”, Singer destacaria a importância do que definiu de “fluxo histórico” como determinante das estruturas produtivas que, por sua vez, definiriam os diferentes graus de desenvolvimento econômico e social de um país. A partir desses argumentos, o autor revela sua inclinação à industrialização como mudança estrutural necessária para o desenvolvimento:

The principle of specialization along de lines of static comparative advantages has never been generally accepted in the underdeveloped countries, and not even generally intellectually accepted in the industrialized countries themselves. Again, it is difficult not to feel that there is more economic life of a country and in its economic history, a most important element is the mechanism by which “one thing leads to another”, and the most important contribution of an industry is not its immediate product (as is perforce assumed by economists and statisticians) and not even its effects on other industries and immediate social benefits (thus far economists have been led by Marshall and Pigou to go) but perhaps even further its effect on the general level of education, skill, way of life, inventiveness, habits, stores of technology, creation of new demand, etc. And this is perhaps precisely the reason why manufacturing industries are so universally desired by underdeveloped countries; namely, that they provide the growing points for increased technical knowledge, urban education, the dynamism and resilience that goes with urban civilization, as well as the direct Marshallian external economies. No doubt under different circumstances commerce, farming, and plantation

(16) Um trabalho mais amplo sobre esta questão pode ser encontrado em Chang (2003). Esse autor defende uma hipótese mais polêmica: a de que os países hoje industrializados não adotaram as políticas e instituições que hoje recomendam para os países menos desenvolvidos. Esses países estariam, com isso, evitando que os menos desenvolvidos trilhassem pelo caminho que escolheram deliberadamente no passado. O título do livro — *Chutando a escada* — é retirado de uma citação de List, que defende a mesma hipótese no contexto do século XIX.

(17) Gonzáles (2001), além de considerar Frederick List, Stuart Mill e Alexander Hamilton, também faz referência a autores contemporâneos de influência neoclássica como John Williamson e Joseph Stiglitz. Um dos objetivos principais de Gonzáles foi chamar a atenção para o fato de que determinados elementos do pensamento de Prebisch também estavam presentes na escola clássica.

agriculture, have proved capable of being such “growing pointes”, but manufacturing industry is unmatched in our present age. (SINGER, 1950, p. 309)

Além dessa explícita defesa, tomando como referência as economias externas de Marshall, uma questão específica foi tratada por Singer: a deterioração dos termos de troca. Motivado pelo mesmo documento que teria influenciado Prebisch, o autor apontava para uma “inquestionável” evidência:⁽¹⁸⁾

Technical progress, while it operates unequivocally in favor of manufactures — since the rise in real incomes generates a more than proportionate increase in the demand for manufactures — has not the same effect on the demand for food and raw materials. In the case of food demand is not very sensitive to rises in real income, and in the case of raw materials, technical progress in manufacturing actually largely consist of a reduction in the amount of raw materials used per unit of output, which may compensate or even overcompensate the increase in the volume of manufacturing output. This lack of automatic multiplication in demand, coupled with the low price elasticity of demand for both raw materials and food, results in large price falls, not only cyclical but also structural. (SINGER, 1950, p. 312)

Outro importante autor a ser destacado neste debate é Hollis B. Chenery. Em trabalho originalmente publicado em 1955, na renomada “The American Economic Review”, esse autor destacou:

A industrialização constitui a maior esperança de quase todos os países que buscam aumentar seus níveis de renda. É também o aspecto mais controvertido do problema do desenvolvimento econômico. As tentativas de aplicar os princípios econômicos gerais a este campo têm sido, geralmente, pouco conclusivas. Isto se deve a uma formulação teórica incompleta, assim como à inadequação dos dados disponíveis. Na maioria dos casos, continua havendo grande margem de discordância entre os partidários da especialização internacional e do investimento na produção primária, por um lado, e os defensores do crescimento equilibrado e da industrialização, por outro. (CHENERY, 1969, p. 457)

Em outro trabalho originalmente publicado em 1961, o autor destacou a necessidade de algumas modificações na teoria das vantagens comparativas para que esta pudesse ser considerada no debates sobre o desenvolvimento. Essa adaptação, que Furtado (1982) definiu como a generalização do critério das vantagens comparativas, deveria contemplar cinco pontos: i) os desequilíbrios estruturais nos mercados de fatores de produção; ii) as flutuações nas elasticidades preço e renda da demanda pelos produtos primários no mercado internacional; iii) as possibilidades de mudanças nas produtividades dos fatores; iv) as economias de escala presentes na indústria; e v) a incerteza e flexibilidade, tendo em vista a capacidade limitada que estruturas concentradas numa determinada atividade econômica

(18) Conforme destacado em nota de rodapé no início desta seção, existem evidências de que o texto das Nações Unidas aqui citado foi elaborado pelo próprio Singer, o que mostra uma relação entre esse autor e Prebisch. Essa é uma evidência importante, pois existe outra interpretação mais aceita de que Prebisch teria realizado a sua tese da deterioração dos termos de troca independente de Singer. Para uma discussão interessante sobre a história do que ficou conhecido como tese Prebisch-Singer, ver Toye e Toye (2003).

têm em se adaptar às mudanças nas condições de oferta e demanda no mercado internacional. Na interpretação de Furtado (1983), essa generalização seria necessária para que as teorias de comércio pudessem ser consideradas sob a perspectiva dos países menos desenvolvidos. Tal generalização também contempla parte das ideias iniciais de Prebisch.

Outro influente autor, Ragnar Nurkse (1979), em trabalho apresentado originalmente em 1959, também parece ter considerado algumas questões presentes na concepção estruturalista. A partir da experiência dos séculos XVIII e principalmente XIX, Nurkse buscou estabelecer relações entre padrões de comércio e desenvolvimento econômico. Para Nurkse, nesse período histórico, o comércio teria desempenhado um importante papel no crescimento da economia mundial, não apenas no centro do sistema, mas também na sua periferia. Naquele período, o processo de transmissão do crescimento ocorria de duas formas: i) pela forte demanda por matérias-primas e mercadorias primárias, particularmente por parte da Grã-Bretanha, líder daquele sistema e com escassez de terra; ii) e também transferência de capital e mão de obra do centro para a periferia. Para Nurkse, a teoria da especialização internacional teria sido altamente adequada aos fatos daquela época.

O novo padrão de comércio que se estabeleceria no século XX, particularmente após o final da Segunda Guerra Mundial teria características distintas que não reproduziriam a dinâmica anterior. A análise de Nurkse destaca algumas características que também foram consideradas por Prebisch: i) a mudança do centro econômico e de poder político da Europa para os Estados Unidos, país com baixo coeficiente de importação; ii) o novo padrão de industrialização, baseado em indústrias pesadas, particularmente engenharia mecânica e produtos químicos, estaria elevando o coeficiente tecnológico e reduzindo o conteúdo de matérias-primas por produto acabado; e iii) a baixa elasticidade da demanda por alimentos e matérias-primas. Conforme destaca o autor:

Por razões perfeitamente compreensíveis, portanto, os centros industriais do mundo, dos dois lados do Atlântico Norte, na metade do século XX não estão “exportando” sua própria taxa de crescimento para os países produtores de mercadorias primárias por meio de uma expansão correspondente na demanda desses produtos. Com o crescente refinamento da tecnologia, é apenas natural que os produtos brutos do solo tendam a tornar-se relativamente menos essenciais em uma economia industrial avançada. Igualmente natural é o fato de que é precisamente em tais produtos crus e simples que os países mais pobres geralmente tendem a ter uma vantagem comparativa, pelo menos sob o ponto de vista estático. Esta disparidade é um dos fatores básicos subjacentes às discrepâncias crescentes nos níveis de renda (...) O ponto a realçar é meramente que as forças que propiciam a difusão do crescimento econômico dos países adiantados para os menos desenvolvidos não são tão poderosas no campo do comércio como eram há cem anos. (NURKSE, 1979, p. 419-20)

Com a sua interpretação Nurkse aponta uma possibilidade já vislumbrada por Prebisch:

Se, em um país subdesenvolvido, o estoque de fatores produtivos está crescendo, mas se por uma razão ou por outra o desenvolvimento por meio de aumento de exportações para os centros industriais avançados é retardado ou bloqueado, surge uma possível necessidade de promover aumentos em produção que sejam diversificados de acordo com as elasticidades-

-renda da demanda doméstica, de modo a promover localmente os mercados entre si, em contraste com a expansão da produção para exportar, que é especializada de acordo com a vantagem comparativa internacional. (NURKSE, 1979, p. 437)

Tem-se aqui uma questão estratégica de suma importância: a possibilidade de bloqueio das exportações considerada por Nurkse encaixa-se perfeitamente no contexto latino-americano no período logo após o final da Segunda Guerra.⁽¹⁹⁾ Naquele contexto, duas alternativas se colocavam para a América Latina: a escolha entre o retorno ao modelo primário-exportador, desestabilizado pelas guerras e grande depressão, ou a continuidade de um processo de diversificação econômica baseada na industrialização.

A INDUSTRIALIZAÇÃO NUMA PERSPECTIVA HISTÓRICA: O CARÁTER ESTRATÉGICO DAS OPÇÕES PARA A AMÉRICA LATINA

Além dos argumentos teóricos apresentados na seção anterior em favor da substituição de importações, outro argumento foi sistematicamente destacado nos trabalhos da CEPAL: o caráter estratégico que uma política de industrialização poderia ter no novo e incerto contexto da reestruturação das relações econômicas internacionais no período que se seguiu após o final da Segunda Guerra Mundial. Nesse novo contexto, os Estados Unidos surgiam como grande potência industrial e com a vantagem de possuir abundância de terra, ao contrário da Inglaterra, líder no contexto anterior à Primeira Guerra. A nova potência possuía, assim, um baixo coeficiente de importações o que indicava que o seu crescimento pouco poderia contribuir para a evolução das exportações latino-americanas de produtos primários. Na Europa, construía-se grandes perspectivas em torno de uma reestruturação econômica baseada em um mercado amplamente integrado e tendo como objetivo o resgate da atividade industrial, além de instituições que garantissem o não retorno ao passado conflituoso e evitassem o avanço de um regime contrário à ideologia do mercado.⁽²⁰⁾ Tais argumentos, junto com a percepção acerca da baixa elasticidade-renda da demanda por bens primários contribuía para reduzir os ânimos em relação às exportações latino-americanas.

Para a América Latina, duas estratégias se colocavam neste contexto: i) voltar a ter como força dinâmica o setor exportador criado no período colonial, caracterizado pela produção de bens primários, e manter-se como importador de bens industrializados; ou ii) dar continuidade a um processo de substituição de importações que já teria sido, num primeiro momento, motivado por fatores externos.

A primeira alternativa tinha como oposição as evidências e os argumentos teóricos sintetizados na seção anterior. Mas a segunda alternativa incorporava uma importante questão. Várias economias latino-americanas experimentaram, ainda que de forma heterogênea, um processo de substituição induzido pelas dificuldades oriundas do desarranjo do sistema de comércio internacional que prevaleceu durante boa parte da primeira metade

(19) Isso explica a grande influência desse autor nos trabalhos de Furtado.

(20) Ou seja, diante dos riscos decorrentes da expansão da União Soviética sobre a Europa.



do século XX. Essa alternativa deveria então incluir os custos de se desfazer de toda uma estrutura industrial que já havia sido criada. Ou seja, o debate reproduzido aqui se insere numa situação em que já havia sido criada uma estrutura industrial na América Latina e cujas transformações sociais e políticas já se faziam notar.

Existia ainda uma incerteza que não era considerada pelos modelos tradicionais de comércio: a real disposição dos vencedores da Segunda Guerra em adotarem o livre comércio como estratégia, seguindo a doutrina das vantagens comparativas. Conforme sugerido na seção precedente, o protecionismo, tão questionado pelos modelos ortodoxos, parecia não ser uma heresia quando os interesses residiam no argumento da proteção da “indústria nascente” ou dos setores potencialmente perdedores com o livre comércio em grandes nações industriais. Havia ainda um outro risco real: a tendência de crescimento do protecionismo e demais formas de estímulo à agricultura dos países do centro. Mas a agricultura era justamente um dos setores “dinâmicos” nos países da periferia. Essa percepção, segundo Prebisch, reforçaria a tendência de redução da demanda pelas exportações primárias dos países latino-americanos:

El aumento de productividad en los centros industriales se manifiesta también en su propia producción primaria y en muchos casos les permite competir favorablemente en los mercados exteriores con la periferia, a pesar de los más bajos salarios que en ésta prevalecen. Y en otros casos en que no sucede así suele acudir a la protección para mantener o estimular la producción primaria de los centros defendiendo el mercado interno de la competencia de la periferia. (...). (PREBISCH, 1982b, p. 269)

Esta preocupação foi destacada em outros trabalhos da CEPAL, particularmente no contexto da integração regional a ser analisado mais adiante. O fato é que, conforme amplamente destacado no ensino da economia internacional, particularmente no estudo dos impactos de uma política comercial, tarifas e outras formas de proteção podem, quando implantadas por uma “grande economia”, proporcionar ganhos nos termos de troca. Esses ganhos decorrem dos impactos negativos sobre os preços que a redução da demanda por importações, decorrente das altas tarifas, provoca no mercado internacional. Essa era uma preocupação oportuna, considerando que a Europa, ao longo do seu processo de integração, estabeleceu um amplo sistema de proteção à sua agricultura. Basta lembrar que o processo da integração europeia teve, em sua origem, o protecionismo agrícola como uma das principais motivações. Esse sistema de proteção é institucionalizado a partir da denominada Política Agrícola Comum, conhecida até hoje pelos seus generosos subsídios e demais formas de proteção.

Enfim, a defesa da industrialização no pensamento estruturalista pode ser entendida como um “jogo” que, dadas as suas regras e as expectativas dos jogadores em relação às possíveis estratégias a serem adotadas por cada um, sugere um resultado que não necessariamente aquele preconizado pela teoria pura do comércio internacional. Ou seja, trata-se de um “jogo” bem mais elaborado do que aquele defendido pela teoria pura do comércio internacional.⁽²¹⁾

(21) O termo “jogo” aqui utilizado refere-se ao definido pela teoria dos jogos. Evidentemente, o texto não teve a pretensão de formular um processo decisório na política econômica. Este, entretanto, pode ser um projeto de pesquisa bastante

SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES, COMÉRCIO INTERNACIONAL E COOPERAÇÃO

O processo de substituição de importações não resolve um problema estrutural: a tendência de redução da capacidade de importação. Pelo contrário, o próprio avanço do processo de substituição de importações levaria a novas necessidades de compras externas, particularmente de bens de capital, tecnologia e determinados tipos de insumos. Mas, mais do que o simples protecionismo seletivo, Prebisch, no já citado documento de 1954, considerava a política comercial como inserida em um processo de cooperação internacional. Essa sua avaliação ocorre justamente nos primeiros anos de funcionamento do sistema criado pelo GATT — General Agreements on Tariffs and Trade. A industrialização substitutiva de importações não necessariamente poderia enfraquecer um esquema de liberalização multilateral:

(...) Esta necesidad de protección es ineludible en una juiciosa política de desarrollo y no conspira en forma alguna contra el comercio internacional siempre que se mantenga dentro de los límites exigidos por el mismo desarrollo. Dentro de tais límites (...) la protección no disminuye las importaciones de un país en desarrollo sino que cambia simplemente su composición en consonancia con las transformaciones estructurales de la economía nacional. Los derechos aduaneros disminuyen o eliminan algunas importaciones que se sustituyen por producción interna, y ello da lugar al aumento de otras importaciones de demanda muy elástica conforme crece el ingreso por habitante. (PREBISCH, 1982c, p. 365)

Ou seja, essa afirmação reforça uma interpretação já explicitada anteriormente: ao defender a política de substituição de importações, Prebisch não tinha em mente qualquer redução na participação da América Latina no Comércio Internacional. Considerava sim uma mudança na composição das importações. Essa mudança causaria, evidentemente, efeitos sobre os países do centro, que, em um plano não explicitado de cooperação internacional, deveriam programar esforços no sentido de se adaptar às transformações do comércio internacional:

Es claro que aunque la protección, dentro de los límites referidos, sólo tiene por consecuencia el cambio en la composición de las importaciones, y no en su volumen, no por eso deja de causar ciertos trastornos en algunos países industriales, y ello debe siempre tenerse en cuenta en un plano de cooperación internacional. (PREBISCH, 1982c, p. 370-371)

Diante de acontecimentos que se seguiram na história das relações internacionais, citando, como exemplo, a ausência de apoio financeiro dos EUA na região (pelo menos em comparação ao fluxo destinado à Europa) e a falta de cooperação mundial diante da crise da dívida externa que assolou a América Latina décadas mais tarde, Prebisch revelou-se um pensador com um otimismo exagerado em relação à possibilidade de um esquema de cooperação internacional. Porém, parecia estar considerando o *novo* contexto das relações internacionais da época: a criação do Banco Mundial e do FMI e a possibilidade de obtenção de investimentos diretos estrangeiros e dos empréstimos oficiais, além da cooperação

interessante para aqueles que gostam do rigor matemático presente na teoria econômica, como assim fazem muitos dos atuais economistas neoclássicos.



técnica e financeira. Além de tudo isso, iniciava-se uma era das negociações comerciais no âmbito do recém-criado GATT. Este último contexto explica o esforço que Prebisch faz em defender a ideia do protecionismo “seletivo” e que não prejudicaria o comércio internacional.

LIMITAÇÕES DO PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES, INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL E PROMOÇÃO DAS EXPORTAÇÕES

Um dos problemas que sistematicamente considerado pelos autores estruturalistas foi a ausência, na América Latina, de grandes mercados com o objetivo de explorar as denominadas economias de escala. Os mercados de determinados países eram extremamente limitados, principalmente quando comparados aos grandes centros industriais. Mesmo aqueles com grande população apresentavam baixos níveis de renda *per capita*.⁽²²⁾ No centro, além do conhecimento já adquirido, as indústrias contavam com um amplo e sofisticado mercado consumidor. Isso era evidente nos Estados Unidos. Mesmo nos pequenos países europeus, a escala de produção era mais bem aproveitada tendo em vista os altos níveis de renda, além da sua distribuição mais equitativa. Além disso, a industrialização europeia foi beneficiada pela tradição histórica de intercâmbio comercial entre os seus países. Essa tradição contrastava com a história e realidade da América Latina. Nessa região, a industrialização teria ocorrido de forma desfragmentada, em mercados fechados com baixa população, renda e produtividade. Uma política protecionista, ao desconsiderar esses problemas, estaria, segundo o pensamento ortodoxo, totalmente fadada ao fracasso e poderia piorar ainda mais as diferenças de renda entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Entretanto, esse problema e uma possível e importante solução foram considerados por Prebisch já no documento de 1949:

Al discurrir acerca del aumento del capital por hombre, ha supuesto implícitamente que los establecimientos industriales podrían alcanzar una dimensión satisfactoria, para lo cual se requiere un mínimo de producción. Hasta dónde tiende a alcanzarse esta dimensión en los países de la América Latina? La diversidad de condiciones en que se encuentran impide generalizar, en éste como en otros casos. Por lo demás, no se ha realizado aún en estos países un estudio sistemático de la productividad y su relación con la dimensión óptima de la empresa y de la industria. Pero suelen citarse ejemplos poco halagadores, ya sea de la subdivisión de una industria en un número relativamente pequeña, en países que, uniendo sus mercados para una serie de artículos, podrían conseguir una mayor productividad. Este parcelamiento de los mercados, con la ineficacia que entraña, constituye otro de los límites del crecimiento de la industria, límite que, en este caso, podría ir cediendo ante el esfuerzo combinado de países que, por su situación geográfica y sus modalidades, estarían en condiciones de realizarlo con recíprocas ventajas. (PREBISCH, 1982a, p. 142-143)

Ou seja, as limitações em relação ao tamanho dos mercados latino-americanos e a possibilidade de uma integração como forma de superação destas limitações foram

(22) Com exceção da Argentina, tendo em vista as peculiaridades do seu desenvolvimento, que teve como resultado um alto nível de renda *per capita*. Sobre estas diferenças, ver Furtado (1969).

consideradas por Prebisch em seu primeiro documento. Mas ainda não estava nítida a concepção de planejamento industrial. Tal concepção seria construída, conforme destacamos no início deste artigo, a partir dos documentos oficiais seguintes; e teria uma forma mais sofisticada a partir da publicação, em 1959, do documento “El Mercado Comum latinoamericano”. Este documento tratou das possibilidades que a criação de um mercado comum latino-americano poderia ter para a industrialização na região. Buscou contemplar, dentre outras questões, as limitações de uma industrialização em mercados:

Los países de mayor población de la América Latina han podido llegar a una dimensión económica adecuada en algunas de sus industrias de consumo, aunque el mercado nacional sigue siendo demasiado estrecho en muchos casos para hacer posible una racional especialización que permita reducir los costos. Y a medida que se penetra en las industrias de bienes de capital, en las de automotores y en las de ciertos bienes duraderos de consumo se vuelve más evidente la necesidad de expandir el mercado nacional. Sin embargo, si no se organiza el mercado común, cada país, forzado por la necesidad ineludible de sustituir importaciones, tendrá que entrar cada vez más en esas industrias, y tendrá que hacerlo a costos sumamente altos. Es este un punto de la mayor importancia, pues la industrialización no es un fin en si misma sino un medio eficiente para acrecentar la productividad media y por tanto el nivel de vida de la población. Y si las cuantiosas inversiones que requieren esas industrias arrojan un producto medio muy inferior al que tienen en los centros industriales de amplio mercado, se habrán malogrado en gran parte las consecuencias benéficas de esta nueva etapa de la industrialización en los países latino-americanos más avanzados. (PREBISCH, 1982d, p. 472-473)

De fato, dos 20 países da América Latina em 1960, apenas 4 tinham população acima de 10 milhões de habitantes (os recordes ficavam com o Brasil, com 72 milhões, e o México, com 37 milhões), sendo que 12 tinham populações abaixo de 5 milhões de habitantes.⁽²³⁾ Os Estados Unidos, por exemplo, possuíam na época cerca de 181 milhões de habitantes. Já a Comunidade Econômica Europeia, formada então pela Alemanha, França, Itália, Holanda, Bélgica e Luxemburgo, somava 189 milhões de pessoas. Essa disparidade torna-se ainda maior quando se considera o problema da distribuição de renda. Um mercado comum latino-americano, que reuniria em 1960 cerca de 210 milhões de habitantes, poderia então dar maior racionalidade ao processo de substituição de importações.

Mas havia ainda outro problema. Implícito na ideia da indústria nascente está o conceito de vantagens comparativas dinâmicas. O problema consiste em identificar essas vantagens. Na verdade, não existe um critério definido para tal, como o dos custos e preços relativos presentes nas abordagens clássicas e neoclássicas do comércio internacional. Existe sim o risco de que a proteção seja concedida de forma equivocada ou baseada em pressões políticas (em geral, quem recebe a proteção tem algum poder político). Ou seja, a implantação de todo tipo de indústria sem qualquer critério concreto poderia gerar um alto grau de ineficiência industrial na América Latina, elevando ainda mais as diferenças entre os

(23) Os dados de população apresentados nesta seção foram extraídos de Thorp (1998).



níveis de produtividade da indústria do centro e da periferia. Segundo a concepção neoclássica do comércio, o grande problema da industrialização por meio de altos níveis de proteção seria a ineficiência; ou seja, por mais que os argumentos dinâmicos tivessem alguma lógica, as vantagens comparativas estáticas não deveriam ser negligenciadas. A resposta seria dada por Prebisch no mesmo documento, utilizando-se de um argumento totalmente aceito pela teoria pura do comércio internacional, porém dentro da concepção da “segunda melhor opção”:

(...) en vez de tratar de implantar toda suerte de industrias, substitutivas, cada país podrá especializarse en las que juzgue más convenientes según sus recursos naturales, las aptitudes de su población y las posibilidades de su propio mercado, y acudirá a importaciones provenientes de los demás a fin de satisfacer otras necesidades de bienes industriales que no hubieran podido satisfacerse con base en importaciones del resto del mundo. (PREBISCH, 1982d, p. 476)

Finalmente, cabe destacar o caráter estratégico da integração em momento histórico particular: além da transformação das estruturas, a integração poderia reforçar o poder de barganha dos países latino-americanos nas negociações internacionais:

Así Pues, el mercado común ofrecerá la oportunidad de negociar la disminución recíproca de tarifas entre los países de América Latina y el resto del mundo, con efecto beneficioso para el comercio internacional, y es indudable que la organización colectiva de ese mercado podrá facilitar estas negociaciones desde el punto de vista latinoamericano. (PREBISCH, 1982d, p. 489)

Esta última citação reforça uma percepção já destacada. O regionalismo proposto pela CEPAL naquele momento não poderia ser considerado como fechado às tendências liberalizantes conduzidas pelo sistema GATT. Pelo contrário, além de elevar o poder de barganha nas negociações multilaterais, uma vez estabelecidas as transformações estruturais decorrentes dos aspectos dinâmicos derivados da ampliação dos mercados e da especialização industrial regional, poderia contribuir para outra alternativa: elevar a exportação latino-americana de manufaturas para outros países do mundo.

Ao considerar essa última possibilidade, o documento destacava algumas perspectivas em função de importantes transformações que estariam em curso nas economias industrializadas e que poderiam contribuir para a formulação de uma estratégia complementar às exportações latino-americanas. Os grandes centros industriais, conforme destacou o documento, estariam passando por profundas transformações tecnológicas, deslocando mão de obra de indústrias de baixa tecnologia para novas indústrias, de alta tecnologia. Nesse sentido, as possibilidades de exportações industriais por parte dos países latino-americanos deveriam ser consideradas. Além disso, o desenvolvimento tecnológico nos países centrais, ao contribuir para um maior crescimento econômico, elevaria a demanda por importações por parte desses países, reforçando a tendência de crescimento das exportações latino-americanas:

... En algunos de ellos [países desarrollados] se advierte ya cierta tendencia a emplear su mano de obra en industrias de alta calidad técnica y crecimiento relativo rápido, en desmedro

de otras que — en igualdad de condiciones competitivas — no podrían resistir la competencia de industria similares de países relativamente nuevos en el campo industrial. Si los centros industriales más avanzados del resto del mundo logran mantener persistentemente una tasa satisfactoria de crecimiento económico, y su impulso técnico sigue llevándolos a formas cada vez más complejas y elaboradas de actividad industrial que absorban mano de obra desalojada de otras actividades, podrían abrirse perspectivas hasta ahora insospechadas para las exportaciones industriales latinoamericanas.

Se conciben así formas recíprocamente ventajosas de intercambio industrial muy diferentes, por su significación, del intercambio tradicional de materias primas por productos elaborados.

Todo esto pone de manifiesto que la política del mercado común latinoamericano, tal cual se ha concebido, lejos de conspirar contra el comercio internacional, podría estimularlo. (PRE-BISCH, 1982d, p. 474)

Ou seja, não apenas a integração daria uma maior “racionalidade” econômica à industrialização, como poderia contribuir na estratégia posterior às transformações das estruturas decorrentes da substituição de importações: a promoção das exportações industriais. Em outras palavras, as propostas protecionistas que de fato estiveram presentes nos documentos iniciais da CEPAL não tinham a intenção de reduzir a participação da América Latina no comércio internacional. A substituição de importações não era um fim em si mesmo, mas uma etapa anterior a um processo mais amplo: uma vez estabelecidas as transformações estruturais necessárias para o rompimento das relações “centro-periferia”, a América Latina poderia e deveria ampliar a sua participação no comércio internacional. Uma conclusão totalmente oposta àquelas defendidas pelos que encaram este “velho regionalismo” e, de uma forma geral, o processo de substituição de importações como verdadeiras conspirações contra o livre-comércio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate sobre o desenvolvimento latino-americano teve um momento de particular riqueza após o final da Segunda Guerra Mundial. Pelo esforço em entender a realidade da região e propor políticas e soluções, as contribuições da CEPAL foram fundamentais nesse debate. Infelizmente, muitos economistas ainda relacionam as contribuições cepalinas ou estruturalistas a políticas equivocadas que defendem uma industrialização ineficiente por demandar um protecionismo igualmente ineficiente. Tratam essas contribuições como contrárias à unanimidade em torno dos benefícios da especialização e do livre comércio. Deveria a América Latina, segundo esses economistas, especializar-se na produção de matérias-primas e bens primários, tendo em vista a explícita vantagem comparativa nestas categorias de produtos. Parecem desconhecer, entretanto, as verdadeiras contribuições da CEPAL e seus colaboradores.

Este trabalho procurou resgatar as contribuições iniciais do pensamento cepalino ou estruturalista para o debate sobre o desenvolvimento da América Latina. Procuramos

demonstrar que a industrialização defendida pela CEPAL teve como referência um conjunto de argumentos muito mais amplos do que a simples defesa da indústria nascente, um argumento que, aliás, foi amplamente debatido na evolução do pensamento econômico clássico. Motivada inicialmente por uma incômoda evidência empírica, essa Comissão, representada por Raul Prebisch, passou a desenvolver uma estrutura analítica que pôde proporcionar um melhor diagnóstico dos problemas e perspectivas para a região diante das alternativas de desenvolvimento que se colocavam na reestruturação do capitalismo mundial no período do pós-guerra. Seja pela explicação baseada em ciclos ou pela tendência de redução da participação dos produtos primários na renda dos países industrializados, havia fortes argumentos para acreditar que a divisão internacional do trabalho dentro do modelo “centro-periferia” estava impedindo uma distribuição mais justa dos frutos das inovações tecnológicas e elevando a distância entre as economias. Havia também considerações de ordem estratégica. Dois “caminhos” se colocavam para a América Latina após a Segunda Guerra: continuar um processo de industrialização já iniciado e motivado por conjunturas externas desfavoráveis, ou voltar a ter uma atividade produtiva pouco diversificada e baseada na produção primária. Nessa decisão, dois processos eram particularmente relevantes. De um lado, o novo centro do capitalismo industrial demonstrava um baixo coeficiente de importação. De outro, o protecionismo agrícola europeu se colocava como um fator grande de incerteza aos países produtores agrícolas.

Uma conclusão importante nesse debate foi a defesa da interpretação de que a CEPAL, ao propor a industrialização na América Latina, não tinha como objetivo opor-se ao livre comércio. Pelo contrário. Propunha apenas que essa liberdade ocorresse em estruturas diferentes daquelas previstas pelo modelo centro-periferia. As mudanças estruturais decorrentes da industrialização, além de elevarem a taxa de crescimento da região, poderiam proporcionar o aumento da participação da América Latina no comércio internacional, tanto de bens primários quanto de bens industriais. Não desprezou os riscos de uma industrialização deliberada em mercados fechados e limitados. Também não desconsiderou as limitações inerentes ao conceito de vantagens comparativas dinâmicas. Tais riscos e limitações foram tratados a partir de uma concepção de planejamento industrial: a integração e cooperação econômica entre os países da América Latina. Evidentemente, a realidade tomou um rumo diferente das propostas originais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (orgs.). *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- BELL, John Fred. *História do pensamento econômico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Conselho Federal de Economia — COFECON, Record, 2000.
- BRAGA, Márcio Bobik. Integração econômica na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL. *Cadernos PROLAM*, São Paulo, PROLAM/USP, ano I, v. 1, n. 1, 2002.
- CASANOVA, Pablo Gonzáles. (org.). *América Latina: historia de medio siglo*. 2. ed. México: Siglo Veintiuno, 1988.

- CHANG, Há-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Unesp, 2003.
- CHENERY, Hollis B. O papel da industrialização nos programas de desenvolvimento. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (orgs.). *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- _____. Vantagens comparativas e medida de política para o desenvolvimento. In: SAVASINI, José Augusto A. e outros (orgs.). *Economia internacional*. Série ANPEC. São Paulo: Saraiva, 1979.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica da América Latina*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lia, 1969.
- _____. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril, 1983. Coleção os Economistas.
- _____. *Fantasia organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- GONZÁLES, Norberto. Las ideas motrices de tres procesos de industrialización. *Revista de la CEPAL*, n. 75, dez. 2001.
- GURRIERI, Adolfo. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. El Trimestre Económico. México, 1982.
- HAMILTON, Alexander. *Papers on public credit, commerce and finance*. Columbia University, 1934.
- HOUTHAKKER, Hendrik S. An international comparison of household expenditures patterns, commemorating the centenary of Enges's Law. *Econometrica*, v. 25, n. 4, p. 532-551, out. 1957.
- INTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACIÓN ECONÔMICA Y SOCIAL. ILPES. *Consideraciones sobre la estrategia de industrialización de América Latina*. Santiago do Chile, 1967. Mimiografado.
- LIST, Georg Friedrich. *Sistema nacional de economía política*. São Paulo: Abril, 1983. Coleção os Economistas.
- MANKIWI, N. Gregory. *Introdução à economia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.
- MILL, Stuart. *Princípios de economia política*. São Paulo: Abril, 1983. Coleção os Economistas, Volume II.
- NURSKKE, Ragnar. Padrões de comércio e desenvolvimento. SAVASINI, José Augusto A. e outros (orgs.). *Economia internacional*. Série ANPEC. São Paulo: Saraiva, 1979.
- PADIS, Pedro Calil (org.). *América Latina: cinquenta anos de industrialização*. São Paulo: Hucitec, 1979.
- PREBISCH, Raúl. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas (1982a). In: GURRIERI, Adolfo. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. El Trimestre Económico. México, 1982.
- _____. Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico (1982b). In: GURRIERI, Adolfo. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. El Trimestre Económico. México, 1982.
- _____. La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana (1982c). In: GURRIERI, Adolfo. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. El Trimestre Económico. México, 1982.
- _____. El mercado común latinoamericano (1982d). GURRIERI, Adolfo. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. El Trimestre Económico. México, 1982.
- RODRÍGUEZ, Octavio. *Teoría do subdesenvolvimento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- SAVASINI, José Augusto A. e outros (orgs.). *Economia internacional*. Série ANPEC. São Paulo: Saraiva, 1979.

SINGER, Hans G. The distribution of gains between investing and borrowing countries. *The American Economic Review*. 1950.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Abril, 1983. Coleção os Economistas.

THORP, Rosemary. *Progresso, pobreza e exclusão: uma história econômica da América Latina no século XX*. New York: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1998.

TOYE, John; TOYE, Richard. The origins and interpretation of the Prebisch-Singer thesis. *History of Political Economy*, p. 437-467, 2003.

WIONCZEK, Miguel S. (ed.). *A integração econômica na América Latina: experiências e perspectivas*. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1966.