

Ascensão e queda da CEPAL no comércio Latino-Americano

Paulo Emílio Vauthier Borges de Macedo¹

Resumo

O presente trabalho analisa a crítica cepalina, desenvolvida na década de 1950, ao livre-comércio entre países de diferentes graus de industrialização, como ocorre entre países da América Latina e países europeus ou norte-americanos. Em especial, aborda a tese criada por Raúl Prebisch sobre a deterioração dos termos de troca no comércio internacional: o patamar econômico em que os países latino-americanos se encontravam então (e ainda se encontram), o “subdesenvolvimento” – consoante o jargão da época –, não consistiria num estágio ao desenvolvimento, mas numa verdadeira condição da qual não se poderia evadir senão por medidas bastante severas. Hoje, estas críticas caíram no esquecimento, mas os problemas que as ensejaram ainda persistem quase setenta anos depois. Este artigo argumenta que as teses cepalinas foram desacreditadas em razão das propostas que elaboraram para superar os problemas, as quais, em geral, envolviam alguma restrição ao comércio internacional. Entretanto, o diagnóstico desses problemas ainda se encontra surpreendentemente atual. Empregaram-se o método indutivo e fontes bibliográficas.

Palavras-chave: CEPAL; comércio internacional; Raúl Prebisch.

Abstract

This work analyzes the criticism developed by ECLAC in the 1950s to the free trade between countries of varied degrees of industrialization, such as occurs between Latin American and European or North American countries. In particular, it addresses the theory created by Raúl Prebisch about the deterioration of the trade terms of trade in international commerce: the economic level in which Latin American countries were by then (and still are), the “underdevelopment” – as defined by the prevailing jargon at the time –, was not a stage of economic development, but rather a condition in which a country could not evade, unless adopting severe measures. Today, that criticism fell into oblivion, yet the problems that raised it still persist almost 70 years later. This paper contends that ECLAC’s theses were discredited because the proposals that were engendered to overcome said problems involved some form of obstacles to international commerce. However, the diagnosis of these problems is yet surprisingly current. The inductive method and bibliographic sources were employed.

Keywords: ECLAC; international commerce; Raúl Prebisch.

¹ Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Pós-doutor em História do Direito pelo Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), Professor de Direito Internacional Público da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e IBMEC, e-mail borjesmacedo@hotmail.com.

Introdução

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe foi criada pela resolução 106 (VI) do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, com sede em Santiago, no Chile, em 25 de fevereiro de 1948 e passou a funcionar nesse mesmo ano. É uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas — as outras quatro são a Comissão Econômica para a Europa (CEPE), a Comissão Econômica para a África (CEPA), a Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico (CESPAP) e a Comissão Econômica para a Ásia Ocidental (CESPAO).

A CEPAL visa coordenar as políticas de desenvolvimento econômico da América Latina e do Caribe; ainda assim, tem por membro países como Canadá, Espanha, Estados Unidos, França, Itália, Países Baixos, Portugal e Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte.

As funções gerais da secretaria da CEPAL são as seguintes:

Proporcionar serviços substantivos de secretaria e documentação para a Comissão e seus órgãos subsidiários;

Realizar estudos, investigações e outras atividades dentro da esfera de competência da Comissão;

Promover o desenvolvimento econômico e social mediante a cooperação e a integração regional e sub-regional;

Reunir, organizar, interpretar e difundir informação e dados relativos ao desenvolvimento econômico da região;

Prestar serviços de assessoramento a pedido dos governos e planificar, organizar e executar programas de cooperação técnica;

Formular e promover atividades e projetos de assistência para o desenvolvimento que se ajustem às necessidades e prioridades da região e cumprir a função de organismo de execução desses projetos;

Organizar conferências e reuniões de grupos intergovernamentais e de especialistas e patrocinar cursos práticos de capacitação, simpósios e seminários;

Contribuir para que se considere a perspectiva regional a respeito dos problemas mundiais e nos foros mundiais, e apresentar as preocupações e interesses de nível mundial nos planos regional e sub-regional;

Coordenar as atividades da CEPAL com as dos principais departamentos e oficinas da sede das Nações Unidas, os organismos especializados e as organizações intergovernamentais, com vistas a evitar a duplicidade e lograr a complementaridade e o intercâmbio de informação.”²

² “Las funciones generales de la secretaria de la CEPAL son las siguientes:

Proporcionar servicios sustantivos de secretaría y documentación a la Comisión y a sus órganos subsidiarios;

Realizar estudios, investigaciones y otras actividades dentro de la esfera de competencia de la Comisión;

Promover el desarrollo económico y social mediante la cooperación y la integración regionales y subregionales;

Reunir, organizar, interpretar y difundir información y datos relativos al desarrollo económico y

As ideias cepalinas, tendo a frente o argentino Raúl Prebisch, influenciaram decisivamente as doutrinas sobre a dependência econômica dos países pobres em relação aos mais ricos e as teorias ditas “periféricas” ou “coloniais”. Não se subsumem a análises econômicas baseadas em matrizes mais gerais de economia política, como o liberalismo e o marxismo. Constituem um esforço original de investigação das condições da região, voltadas para essa mesma região. “O ponto de partida para entender a contribuição da CEPAL à história das ideias econômicas deve ser o reconhecimento de que se trata de um corpo analítico específico, aplicável às condições históricas próprias da periferia latino-americana.”³

A CEPAL também nunca foi uma instituição acadêmica: o público-alvo são os *policymakers* da América Latina. Esse fato, aliado às limitações de aplicação espacial do seu sistema de economia política, contribuiu para que essas ideias não lograssem a repercussão devida. Não é exagero supor que elas foram e são mais ignoradas do que combatidas.

Esse pensamento constitui um movimento, um “ismo” e, como todo e qualquer “ismo”, pode e deve ser superado. No entanto, esse processo não se perfaz pela mera negação de seu objeto, mas pelo debate exaustivo de seus pontos altos e baixos, pelo reconhecimento de suas deficiências e incorporação das suas análises que permaneceram válidas mesmo após as críticas da comunidade científica. Só após a inserção de seu arcabouço conceptual à história do pensamento é que se pode cogitar de superação.

Muitas das soluções propostas pela CEPAL merecem revisão. Todavia, os problemas que as ensejaram ainda persistem. A América Latina continua sendo uma região com acentuados desequilíbrios econômicos e disparidades sociais. À falta de estudo dessas questões, não se pode sequer definir as políticas econômicas que os Estados da região devam implementar.

social de la región;

Prestar servicios de asesoramiento a los gobiernos a petición de éstos y planificar, organizar y ejecutar programas de cooperación técnica;

Formular y promover actividades y proyectos de asistencia para el desarrollo que se ajusten a las necesidades y prioridades de la región y cumplir la función de organismo de ejecución de esos proyectos;

Organizar conferencias y reuniones de grupos intergubernamentales y de expertos y patrocinar cursos prácticos de capacitación, simposios y seminarios;

Contribuir a que se tenga en cuenta la perspectiva regional respecto de los problemas mundiales y en los foros mundiales, y presentar las preocupaciones e intereses de nivel mundial en planos regional y sub-regional;

Coordinar las actividades de la CEPAL con las de los principales departamentos y oficinas de la Sede de las Naciones Unidas, los organismos especializados y las organizaciones intergubernamentales, con vistas a evitar la duplicación y lograr la complementariedad y el intercambio de información.” (CEPAL. Funções. Disponível em <http://www.eclac.cl/espanol/siscepal/cepal1.html>, acesso em 27 de junho de 2017.)

³ BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña. In: *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, p. 10.

O presente trabalho tem por escopo resgatar algumas teorias cepalinas, sobretudo a tese da deterioração dos termos de intercâmbio, mostrar suas fragilidades e limitações e insistir nos pontos que, pelo descaso, foram relegados, mas que talvez possam contribuir para a elucidação de algumas questões atuais.

Teorias do comércio internacional

Antes de se atacar diretamente as ideias cepalinas, é mister entender em que contexto intelectual elas se inserem. Este é precisamente a teoria do comércio internacional.

Contudo, tem sentido em se falar de uma teoria do comércio internacional? O comércio internacional possui uma especificidade que o distingue do comércio nacional? Esse questionamento só poderá ser respondido após a análise das grandes matrizes teóricas daquele intercâmbio.

Os primórdios

A primeira grande sistematização de ideias em relação ao comércio internacional ocorre com o mercantilismo. Entretanto, observa Trebilcock⁴ que, no livro *Against the Tide*, Douglas Irwin traça as virtudes e vícios da história do comércio externo até os primeiros autores gregos e romanos. A classe dos comerciantes era vista com uma certa ambiguidade e sofria discriminações por motivos que não possuíam origem econômica. Tratava-se de uma classe social inferior. “Essa hostilidade geral em relação a mercadores e à atividade comercial era acentuada no caso dos comerciantes externos, em que o contato com estrangeiros poderia destruir a convivência nacional por expor os cidadãos aos maus hábitos e à moral corrupta dos bárbaros.”⁵ Mesmo Platão que, na *República*, procedeu a uma divisão funcional rígida dos seres humanos, mostrou-se relutante em estender as implicações disso ao comércio externo. “(...) Aristóteles, como os romanos após ele, restringiu-se a oferecer sugestões para uma melhor organização e uma melhor prática da agricultura. E, assim como os romanos, ele atribuiu grande superioridade moral à agricultura (...)”⁶. Embora Plutarco⁷ considerasse os mares e as separações geográficas como instrumentos para a promoção do intercâmbio entre todos os povos da Terra, essa teoria – denominada de “doutrina da economia universal” – só foi ressuscitada com os filósofos do Direito Natural, nos séculos XVII e XVIII.

⁴ Cf. TREBILCOCK, Michael e HOWSE, Robert. *The Regulation of International Trade*, p. 1.

⁵ “*This general hostility to merchants and commercial activity was accentuated in the case of foreign traders where contact with strangers could disrupt domestic life by exposing citizens to the bad manners and corrupt morals of barbarians.*”

⁶ GALBRAITH, John Kenneth. *O Pensamento Econômico em Perspectiva: uma história crítica*, p.12.

⁷ Cf. TREBILCOCK, Michael e HOWSE, Robert. *The Regulation of International Trade*, p. 1.

A Idade Média não foi muito longe: a doutrina escolástica condenava o lucro e a usura e, pois, o comércio não era uma atividade digna. Novamente Aristóteles, o grande inspirador da escolástica, condenava, de forma veemente a cobrança de juros. Considerava o juro não como um custo de produção, mas como algo que pessoas mais afortunadas cobram daqueles menos prudentes. Consoante suas palavras, na *Política*:

O que há de mais odioso, sobretudo, do que o tráfico de dinheiro, que consiste em dar para ter mais e com isso desvia a moeda da sua destinação primitiva? Ela foi inventada para facilitar as trocas; a usura, pelo contrário, faz com que o dinheiro sirva para aumentar-se a si mesmo: assim, em grego, lhe demos o nome de *tokos*, que significa *progenitura*, porque as coisas geradas se parecem com as que as geraram. Ora, neste caso, é a moeda que torna a trazer a moeda, gênero de ganho totalmente contrário à natureza.⁸

Essa concepção da indignidade do comércio frutificou em países de forte tradição católica. Não é sem razão que os maiores comerciantes eram judeus.

O mercantilismo

“O mercantilismo foi tudo menos um ‘sistema’; foi primordialmente um produto das mentes dos estadistas, de altos funcionários públicos, e de líderes financeiros e comerciais da época.”⁹ O Estado moderno estava consolidando sua autoridade: era necessário auferir capital o suficiente para o rei dispor de uma certa autonomia em relação aos senhores feudais. Não é à toa que Hobbes e Bodin, grandes teóricos do absolutismo, eram áduos defensores do mercantilismo.¹⁰

Os mercantilistas não eram contrários ao comércio internacional; este, contudo, deveria ser fortemente regulado pelo Estado por duas razões:

1) para manter uma balança comercial favorável, que demandava uma política de exportação agressiva, mas uma política de importação restritiva (embora como os estrangeiros iriam pagar pelas importações sem a possibilidade de exportar nunca foi adequadamente explicado); e 2) para promover a produção de produtos primários em casa, em vez de importar produtos manufaturados, o que iria deslocar a produção doméstica e os empregos; portanto, tratavam-se de argumentos para impor taxas para a exportação de produtos primários e sobrecargas para a importação de bens manufaturados ou supérfluos.¹¹

⁸ ARISTÓTELES. *A Política*, p. 24.

⁹ GRAY, Alexander. *The Development of Economic Doctrine*, p. 74. *Apud* GALBRAITH, John Kenneth. *O Pensamento Econômico em Perspectiva: uma história crítica*, p.29.

¹⁰ Cf. MACEDO, Paulo Emílio. *Leviatã Domesticado?*, p. 32.

¹¹ TREBILCOCK, Michael e HOWSE, Robert. *The Regulation of International Trade*, p.2. “1) to maintain a favourable balance of trade, which argued for aggressive exports but restrictive import

Ainda assim, o mercantilismo correspondeu a uma grande evolução em comparação à ideologia até então vigente. Os mercadores deixaram de serem socialmente mal quistos e poderiam dormir tranquilamente, pois não iriam arder no inferno.

O mercantilismo envolveu, desnecessário dizer, uma ruptura definitiva com as atitudes éticas e os ensinamentos de Aristóteles, de S. Tomás de Aquino e da Idade Média em geral. Uma vez que os mercadores buscavam ostensivamente a riqueza e viviam numa sociedade sobre a qual tinham influência (e que talvez até controlassem), a dedicação às riquezas perdeu sua conotação maligna ou dúbia.¹²

Cabe tecer algumas críticas ao mercantilismo que poderão ser úteis em fase posterior deste trabalho. Pode sistematizar-se da seguinte forma:

1. Aversão dos mercadores à concorrência. Em consequência, os monopólios e os controles monopolísticos de preços e produtos prosperaram;

2. Porque os mercadores eram influentes na burocracia estatal, era convicção geral na benignidade do Estado na intervenção da economia. É a chamada “falácia de composição”: os interesses nacionais eram confundidos com os interesses mercantis. Por isso, o Estado incentivava abertamente os monopólios, concedendo cartas-patentes de monopólio, ou proibindo a produção de determinadas mercadorias no Novo Mundo;

3. A grande ideologia propulsora do mercantilismo foi o metalismo: a acumulação de ouro e prata era a principal meta das diretrizes públicas e privadas.

David Hume, em 1752, comprovou o erro de raciocínio em relação a esse último argumento. Déficits da balança de pagamentos provocam um sentido indesejável no fluxo da circulação dos metais preciosos.

(...) pelo mecanismo do fluxo preço-mercadoria, (o comércio internacional iria, provavelmente, manter equilíbrio na balança de pagamentos. Se um país estivesse com superávit monetário, os preços internos tenderiam a aumentar em relação aos preços dos bens estrangeiros, e o dinheiro iria sair do país. Se um país se encontrasse com um déficit monetário, os preços internos iriam ser deprimidos, o que atrairia capital estrangeiro até que o déficit desaparecesse.¹³

policies (although how foreigners were to pay for imports without the ability to export was never adequately explained); and 2) to promote the manufacturing of raw materials at home, rather than importing manufactured goods, which would displace domestic production and employment; hence arguments for export taxes on exported raw materials and import duties on imported manufactured or luxury goods.”

¹² GALBRAITH, John Kenneth. *O Pensamento Econômico em Perspectiva: uma história crítica*, p. 34.

¹³ TREBILCOCK, Michael e HOWSE, Robert. *The Regulation of International Trade*, p.2.

Assim, todo aquele esforço para impedir a saída de ouro e prata foi em vão. Essa foi a causa das terríveis deflações que marcaram a Europa pré-industrial. Um novo ciclo na história do pensamento econômico era aguardado.

Teoria clássica do comércio internacional

Adam Smith nasceu em 1723, na cidade de Kirkcaldy, “um pequeno porto ao norte de Edimburgo, do outro lado do *Firth of Forth*, e que ficou famosa e tempos modernos por suas fábricas de linóleo e pelo cheiro penetrante que exalam”¹⁴. Estudou em Glasgow e no *Balliol College of Oxford*. Foi professor de lógica e de ética. Lançou *A Riqueza das Nações* em 1776, e o sucesso foi imediato.

Não paira dúvidas de que o legado mais importante dessa obra foi a tese da “mão invisível”; para efeitos desta pesquisa, contudo, deve centrar-se a atenção somente nas considerações acerca do comércio internacional.

Smith realizou um ataque sem precedentes às concepções mercantilistas vigentes, sobretudo em relação aos efeitos danosos que restrições ao comércio promovidas cartado-patentes e monopólios podem provocar. Trata-se da Teoria das Vantagens Absolutas.

Segundo o autor, assim como a especialização, no plano interno, maximiza os ganhos, a especialização internacional também. Não faz sentido que um indivíduo procure produzir tudo que necessita: roupas, alimentos, habitação, etc. O tempo despendido para todas essas atividades seria muito maior do que o possível para sustentar a civilização. Faz-se mister, portanto, que cada pessoa se especialize na produção de determinado bem.

O mesmo raciocínio é deslocado para as relações comerciais internacionais. Se o país tropical A pode produzir bananas de melhor qualidade e mais barato do que o país temperado B, que produz carros, A deve especializar-se em só produzir bananas e B em só produzir carros. Assim, ambos lucrariam mais.

Desta feita, suponha-se que esse país A, antes da especialização do comércio, produza 5 mil carros e 3 mil toneladas de bananas, ao mês. O país B, também antes da especialização, produz 10 mil carros e 1 mil toneladas de bananas. A tabela a seguir resume os dados:

	A	B	Total
Produção mensal de carros	5	10	15
Produção mensal de bananas	3	1	4

Durante o ano, o país A produziria 60 mil carros e 36 mil toneladas de bananas. O país B produziria 120 mil carros e 12 mil toneladas de bananas. No total, haveria 180 mil carros e 48 mil toneladas de bananas. A relação é a de que o país A precisa de 2 meses para produzir a mesma quantidade de carros que o país B. No entanto, em se tratando de bananas, o país B precisa de 3 vezes mais para produzir a mesma quantidade que o país A.

¹⁴ GALBRAITH, John Kenneth. *O Pensamento Econômico em Perspectiva: uma história crítica*, p. 54.

Supondo-se que as forças produtivas de cada país estão divididas irmanamente entre essas duas indústrias, tem-se a seguinte relação. No mesmo espaço de tempo que no país A se leva para produzir 5 mil carros, produz-se 3 mil toneladas de bananas. Assim, no país A, 5 mil carros “custam” 3 mil toneladas de bananas. No país B, para comprar uma tonelada de bananas é preciso 10 carros.

Agora, suponha-se que tenha sido introduzido um princípio de especialização: cada país resolveu produzir por 12 meses a mercadoria que produz “melhor”. O quadro ficaria assim:

	A	B	Total
Produção de carros	—	240	240
Produção de bananas	72	—	72

A quantidade total de bens produzidos é bem superior àquela que havia antes da especialização: a produção anual de carros cresceu de 180 para 240 mil e a de bananas foi de 48 para 72 mil toneladas. Não só a produção, mas o lucro também aumentou: no país A, o carro, que ele importa, barateou, e a banana, que ele exporta, custa mais caro. No país B ocorreu justamente o contrário. Assim, todos ganham com a especialização. Os ganhos são limitados somente pela extensão do mercado. Cumpre salientar que, para Smith, a “liberalização unilateral do comércio seria uma política vantajosa para um país, independentemente da política comercial dos outros países”¹⁵.

No entanto, e se um país tivesse nenhuma vantagem absoluta sobre seus potenciais parceiros comerciais? Este fato é muito comum entre países industrializados e de grandes extensões territoriais e países agrários e pequenos.

A resposta foi formulada por David Ricardo, no livro *Princípios de Economia Política*, publicado em 1817, e ficou conhecida como a “Teoria das Vantagens Comparativas”.

No seu exemplo, a Inglaterra produz uma quantidade X de tecido com o trabalho de 100 homens e uma quantidade Y de vinho com o trabalho de 120 homens. Já Portugal produz a mesma quantidade X de tecido com o trabalho de 90 homens e a mesma quantidade Y de vinho com o trabalho de 80 homens. A Inglaterra não tem nenhuma vantagem absoluta sobre Portugal.

O comércio e a especialização, ainda assim, seriam vantajosos. Consoante Trebilcock:

(...) quando a Inglaterra exporta para Portugal o tecido produzido pelo trabalho de 100 homens em troca de vinho produzido por 80 portugueses, ela importa vinho que teria exigido o trabalho de 120 ingleses para produzir. Em relação a Portugal, o país ganhou pelo trabalho de seus 80 homens a

¹⁵ “(...) *unilateral trade liberalization would be na advantageous policy for a country to pursue, irrespective of the trade policies pursued by other countries.*”

TREBILCOCK, Michael e HOWSE, Robert. *The Regulation of International Trade*, p.3.

mesma quantidade de tecido que teria custado 90 de seus trabalhadores. Ambos os países ficariam melhor com o comércio.¹⁶

A Teoria das Vantagens Comparativas recebeu uma reformulação, em 1920, que ficou conhecida como o teorema de Heckscher-Ohlin, em homenagem aos seus criadores suecos. Conforme esse teorema, os países tendem a ter vantagens comparativas em produzir bens que utilizem fatores que possuem de forma mais abundante, como trabalho, terra, etc.

Cabe tecer algumas considerações. A fim de simplificar o cálculo, não se deve olvidar que se negligenciou uma análise muito importante: o deslocamento das forças produtivas de uma indústria a outra não é um jogo de soma zero. A redução nas forças produtivas do carro não implica o correspondente aumento nas forças produtivas da banana. Deve levar-se em conta uma série de outras variáveis que alteram essa correspondência: disponibilidade de fatores de produção como terra e mão-de-obra, qualificação técnica, tecnologia, etc.

Assim, no exemplo do país A que produz 5 mil carros para cada 3 mil toneladas de bananas, se o país desejar aumentar sua produção para 6 mil bananas não significa que, de modo necessário, deva sacrificar uma produção de 5 mil carros. Poderá ter de sacrificar mais ou até menos.

Outra observação que salta aos olhos é a de que essa teoria concebe o comércio internacional como uma troca praticada entre países; todavia, mormente, o comércio internacional é realizado entre grupos privados, exatamente como ocorre dentro das fronteiras nacionais. O realinhamento dos fatores de produção que a teoria clássica propõe só seria concebível com sérias consequências sociais e um liberticídio intolerável. Seres humanos não são números: não podem ser transportados de uma indústria a outra sem maiores problemas.

À exceção da Inglaterra do século XIX, a teoria clássica não foi praticada pelos países sem restrições. Quer pelo argumento da indústria nascente, quer em razão de retaliação econômica, o comércio internacional sempre sofreu uma forma ou outra de protecionismo. Entretanto, essa é a teoria predominante e a ideologia que perpassa as negociações comerciais entre os Estados.

Mesmo assim, por mais racional que a divisão internacional do trabalho possa parecer, ela acarreta efeitos nada agradáveis para os países subdesenvolvidos. Essa é a crítica que a CEPAL promoveu.

¹⁶ “(...) when England exported to Portugal the cloth produced by the labour of 100 men in exchange for wine produced by 80 Portuguese, she imported wine that would have required the labour of 120 Englishmen to produce. As for Portugal, she gained by her 80 men's labour cloth that it would have taken 90 of her labourers to produce. Both countries would be rendered better off through trade.”

TREBILCOCK, Michael e HOWSE, Robert. *Op. Cit.*, p.3 e 4.

A crítica cepalina

Após a II Guerra Mundial, os países latino-americanos encontravam-se em franco processo de industrialização e urbanização, “promovido por um rápido crescimento econômico de 5.8% anual entre 1945 e 1954 e por um relaxamento da restrição externa que permitiu a expansão das importações para 7.5% anual, neste mesmo período”¹⁷. Todavia, as perspectivas eram, quando a recuperação econômica do pós-guerra se concluiu, de que as exportações tradicionais de matérias-primas dos anos 30, baseadas na teoria clássica, iriam recuperar terreno, em detrimento das novas exportações¹⁸.

A par disso, não havia nenhuma formulação acadêmica em defesa do desenvolvimento industrial nesses países. “Para os defensores da industrialização, havia uma espécie de ‘vazio teórico’ (...)”¹⁹. No fundo, a mensagem central era a necessidade de criar políticas de industrialização como forma de superar o subdesenvolvimento.

A CEPAL, tendo à frente um ex-gerente do banco central argentino, Raúl Prebisch, iria preencher essa lacuna. Prebisch tornou-se Secretário Executivo dessa instituição em 1950, mas, em 1949, já era consultor econômico em Santiago para contribuir com o balanço econômico correspondente a 1948. Em 1949, divulgou *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, obra considerada por Hirschman como um verdadeiro “Manifesto Latino-americano”. Ainda nesse mesmo ano, escreveu *Estudio Económico de América Latina, 1949*, um balanço promovido pela CEPAL para analisar as principais tendências econômicas na região. No ano seguinte, escreveria para a CEPAL *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*. Nestes três textos, encontram-se todos os elementos que serviram de base para a sua crítica à teoria clássica.

São, basicamente, três ideias: a industrialização dos países periféricos como modo de captação dos frutos do progresso técnico mundial; a estrutura condicionada “perversa” do crescimento econômico latino-americano, e a intervenção estatal como forma de suprir a deficiência do mercado no processo de industrialização. Essas três concepções articulam-se na formação do diagnóstico do subdesenvolvimento e na receita recomendada. Trata-se, sem sombra de dúvida, da tese da deterioração dos termos de intercâmbio e do processo de substituição das importações.

¹⁷ “(...) promovido por un rápido crecimiento económico de 5.8% anual entre 1945 y 1954 y por una relajación de la restricción externa que permitió la expansión de las importaciones en 7.5% anual, en ese mismo período.”

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña. In: *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, p. 17.

¹⁸ Cf. *Ibid.*, p. 18.

¹⁹ “Para los defensores de la industrialización, había una especie de ‘vacio teórico’ (...)” *Ibid.*, p. 18.

A deterioração dos termos de troca

Segundo Prebisch, a teoria clássica é baseada numa falsa premissa: a de que os frutos do progresso técnico são divididos de maneira equitativa por toda a coletividade. Conforme visto anteriormente, o livre comércio libertaria as forças produtivas, e os países participantes poderiam se beneficiar dos mesmos produtos a um preço ainda menor. A tese cepalina é a de que isso é verdade apenas para o livre comércio entre países desenvolvidos, plenamente industriais. Como a Inglaterra – que não produz queijo, mas produz tecido – se encontra no mesmo nível econômico que a França – que produz queijo, mas não produz tecido – os frutos do comércio são distribuídos equitativamente. Ainda: como o valor agregado de tecnologia de cada produto é semelhante, o próprio progresso técnico é dividido.

Contudo, o mesmo não ocorre entre países de desigual nível econômico. De modo diverso ao que ocorre com os países desenvolvidos, cujo desenvolvimento econômico é propellido pelo progresso, nos países periféricos, o progresso é resultado do desenvolvimento econômico. As novas tecnologias são criadas nos países centrais, e aqueles países só conseguem acesso a elas à medida que podem vender mais para poder comprá-las. Desta feita, enquanto a pauta de exportações, de um lado da balança, se diversificou e refinou, do outro lado, ela permanece a mesma.

Como assinala Raúl Prebisch, consoante a teoria clássica do comércio internacional, “por meio do intercâmbio internacional, os países de produção primária obtêm sua parte naquele fruto. Não necessitam, pois, industrializarem-se. Antes, sua menor eficiência os faria perder irreversivelmente as vantagens clássicas do intercâmbio”²⁰.

No entanto, existe um manifesto desequilíbrio entre a periferia e os países centrais. Assim, qualquer que seja a explicação para esse fato “destrói a premissa básica no esquema da divisão internacional do trabalho”²¹.

Prebisch percebeu que a industrialização representava um novo estágio no desenvolvimento de uma economia. A diferença entre uma economia pré-industrial e outra plenamente industrializada não seria apenas de uma maior diversificação de produção, mas de um outro grau de produtividade.

Em outros tempos, antes da grande depressão, os países da América Latina cresceram impulsionados pelo crescimento persistente das exportações. Nada autoriza a supor, ao menos por ora, que este fenômeno continue a

²⁰ “Mediante el intercambio internacional, los países de producción primaria obtienen su parte en aquel fruto. No necesitan, pues, industrializarse. Antes bien, su menor eficiencia les habría perder irremisiblemente las ventajas clásicas del intercambio.”

PREBISCH, Raúl. *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. In: *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, p. 66.

²¹ “(...) destruye la premissa básica en el esquema de la división internacional del trabajo”.
Ibid., p. 66.

se repetir, com análoga intensidade, salvo em casos muito particulares. Já não se apresenta a alternativa entre seguir crescendo vigorosamente desse modo, ou de crescer para dentro, mediante a industrialização. Esta última passou a ser o modo principal de crescer.²²

A falta de estímulo externo, no período pós-guerra, ao desenvolvimento dos países latino-americanos, demonstrou que esses países não estavam relegados à produção de gêneros primários, como preceitua a teoria clássica. De fato, a América Latina passou por um surto industrial nessa época. Tratava-se, pois, de aproveitar essas oportunidades de crescimento para “dentro”. Somente a industrialização poderia evitar o que Prebisch denominou de “deterioração dos termos de intercâmbio”.

O progresso técnico tende a diminuir a participação da população economicamente ativa na produção primária. Ocorre, entretanto, um descompasso entre as inovações produzidas nos países centrais e a absorção delas nos países periféricos. A cada nova técnica, faz-se necessário produzir novo reajuste na distribuição da população ocupada nesses países, que já não haviam acompanhado a inovação anterior. Desta feita, essa abundância de potencial humano nas atividades primárias, “tende a pressionar continuamente sobre os salários e preços dos produtos primários e impede assim a periferia de compartilhar com os centros industriais o fruto do progresso técnico logrado por eles. Mais ainda, impede aquela de reter uma parte de seu próprio progresso técnico”²³.

Como se dá esse mecanismo? Para a teoria clássica, os países centrais devem produzir o que fazem “melhor”, bens industriais, e os países periféricos, produtos primários. Ocorre que, pelo progresso técnico, continuamente se desenvolve mais uma mesma mercadoria industrial. Todavia, a matéria-prima permanece a mesma, e a sua participação na fabricação final do produto industrializado decresceu.

A tecnologia é um valor que se agrega ao bem; por essa razão, necessariamente, um produto industrializado é mais caro do que a sua equivalente matéria-prima. Um quilo de chocolate vale mais do que um quilo de cacau. Se a análise permanecesse estanque, bastaria aos países periféricos exportar mais quantidade de matéria-prima do que importam de produtos manufaturados. Assim, no exemplo

²² *“En otros tiempos, antes de la gran depresión, los países de América Latina crecieron impulsados desde afuera por el crecimiento persistente de las exportaciones. Nada autoriza a suponer, al menos por ahora, que este fenómeno haya de repetirse, con análoga intensidad, salvo en casos muy particulares. Ya no se presenta la alternativa entre seguir creciendo vigorosamente de ese modo, o bien crecer hacia adentro, mediante la industrialización. Esta última ha pasado a ser el modo principal de crecer.”*

Ibid., p. 72.

²³ *“(…) tiende a presionar continuamente sobre los salarios y los precios de los productos primarios e impide así a la periferia compartir con los centros industriales el fruto del progreso técnico logrado por éstos. Mas aún, impide a aquélla retener una parte del fruto de su propio progreso técnico”.* CEPAL. Estudio Económico de América Latina, 1949. In: *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, p. 137.

acima, se determinada sociedade de economia primária tem uma demanda de 10 quilos de chocolate, só precisaria vender 100 quilos de cacau – em se considerando que os termos de intercâmbio sejam de 10 para 1 – em troca de sua necessidade.

Entretanto, o progresso tecnológico inventou um novo tipo de chocolate: o chocolate dietético. Como a tecnologia agrega valor, na composição do preço final do produto, a participação da matéria-prima declinou. Isso se reflete nos termos de intercâmbio que foram alterados de 10 para 1 para 15 para 1. Então, para aquela sociedade suprir a mesma demanda de 10 quilos de chocolate – agora dietético – ela deverá vender 150 quilos de cacau, uma quantidade maior do que a anterior.

Um outro exemplo dessa mesma situação é fornecido pelo próprio Prebisch:

Suponha-se que – exagerando as proporções, para simplificar – de uma oferta total por valor de 1000 no produto final, 500 correspondem à periferia e o resto ao valor agregado nas etapas do processo produtivo a cargo dos setores industriais; suponha-se, ademais, que a periferia se proponha a aumentar espontaneamente sua produção em 10 por cento, pagando 50 a mais de insumos em seus fatores produtivos e, para simplificar mais ainda, esse incremento de insumos é gasto totalmente em produtos terminados no centro. É óbvio que a demanda por estes tão somente em uns 5 por cento, no melhor dos casos, enquanto que a produção primária havia aumentado em 10 por cento. Não existiria pois incremento de demanda industrial suficiente para absorver a maior produção primária e deteriorariam para esta os termos de intercâmbio.²⁴

Uma consideração que se deve fazer acerca dos produtos primários, sobretudo os gêneros alimentícios, é a de que possuem demanda inelástica. Se a população de uma determinada sociedade não aumentou, mesmo embora ela tenha passado por um processo de intenso desenvolvimento econômico, a demanda por gêneros alimentícios dificilmente será alterada. O enriquecimento não é causa do aumento da ingestão diária de calorias de um indivíduo.

Assim, Prebisch sintetiza sua argumentação em três questões: as transformações técnicas, ao elaborar bens mais refinados, diminuem a proporção do valor das matérias-primas no preço final do produto; esse mesmo progresso

²⁴ “Supóngase que — exagerando las propociones, para simplificar — de una oferta total por valor de 1000 en producción terminada, 500 correspondem a la periferia y el resto al valor agregado en las etapas del proceso productivo a cargo de los setores industriales; supóngase además que la periferia se propone aumentar espontáneamente su producción en un 10 por ciento, pagando 50 más de ingresos a sus factores productivos, y que para simplificar más aún, ese incremento de ingresos se gasta totalmente en productos terminados en el centro. Es obvio que la demanda de éstos crecerá tan sólo en un 5 por ciento, en el mejor de los casos, en tanto que la producción primaria habrá aumentado en un 10 por ciento. No existiría pues incremento de demanda industrial suficiente para absorber la mayor producción primaria y empeorarian para ésta los términos de intercambio.” CEPAL. Op. Cit., p. 141.

técnico permite uma melhor utilização da matéria-prima, diminuindo a quantidade proporcional de matéria-prima na fabricação final do produto; os materiais sintéticos estão progressivamente substituindo as matérias-primas.²⁵

A conclusão é inevitável: os países periféricos não podem depender somente de suas exportações primárias para poderem desenvolver-se.

As receitas e o seu Malogro

Em face dessa realidade, o que as sociedades periféricas podem fazer? Uma resposta que sempre permeou os estudos da CEPAL foi a da ação do Estado.

De maneira diferente ao que ocorre com o liberalismo, para a matriz cepalina, o Estado é considerado um agente impulsionador da economia, e a sua ação pode ser positiva. Mais precisamente entre 1948 e 1960, é comum encontrar-se nos textos cepalinos uma referência ao papel de condução deliberada da industrialização reservado ao Estado²⁶. Trata-se de uma decorrência lógica: se o mercado não cumpre essa função, cabe ao Estado promover a industrialização. Foi o chamado “processo de substituição de importações”.

Conforme Maria da Conceição Tavares, o termo “substituição de importações” é pouco feliz, porque passa a ideia de que se resumiria à pura e simples retirada ou diminuição de bens da pauta de importações para substituí-los por similares nacionais²⁷. Esse raciocínio induz ao erro por levar a se imaginar que o objetivo final seria a substituição de todas as importações e chegar à autarquia. Trata-se, na verdade, de um processo de restrição — promovida pelo setor externo — de determinados bens para alimentar a necessidade de se produzi-los internamente. Na fabricação desses bens, surgiria a demanda por outros bens de equipamento — demanda essa que, até então, não existia —, que poderia provocar uma maior dependência das exportações em comparação com as fases anteriores do processo. Ocorreria, portanto, uma mudança na orientação do comércio: em vez de se importar o produto final, passaria a se ter uma demanda pelos bens intermediários. Não haveria uma diminuição de comércio; pelo contrário, este aumentaria.

Todavia, a estrutura do comércio internacional, pautada pelas diretrizes da teoria clássica, não estariam muito aptas a corroborar com essa industrialização. O que se verificou, portanto, foi uma retração da participação da América Latina no comércio internacional. A saída encontrada pela CEPAL foi a de ampliar o mercado, incentivando integrações regionais.

Nesse terreno, a CEPAL teve um papel intelectual central em duas iniciativas institucionais de grande envergadura. No segundo lustro dos anos cinquenta, participou da criação da Associação Latino Americana de

²⁵ Prebisch, Raúl. *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*. In: *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*. In: Op. Cit., p. 176.

²⁶ Cf. BIELSCHOWSKY, Ricardo. Op. Cit., p. 13.

²⁷ TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: Op. Cit., p. 218.

Livre Comércio (ALALC). E, nos primeiros anos da década de 1960, o próprio Prebisch seria protagonista na criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).²⁸

Entretanto, os resultados da ALALC foram pouco promissores. Conforme Ricardo Stersi dos Santos,

nos primeiros anos após a assinatura do Tratado de Montevideú, ocorreu um incremento substancial nas concessões tarifárias. Esse incremento, todavia, registrou-se mais aparente do que real ao contemplar produtos que, anteriormente ao Tratado, já eram largamente comercializados sob a égide de acordos bilaterais.²⁹

Os anos reforçaram a tendência: após 1969, os resultados das negociações foram inexpressivos.³⁰ Tanto a ALALC, como a sua sucessora, ALADI, foram vítimas do desinteresse político dos Estados-membros.

Considerações finais

O processo de substituição de importações malogrou. Não cabe analisar se fracassou por deficiências teóricas intestinas, ou se foi sabotado, ou mesmo mal implementado. De fato, não logrou êxito. Entretanto, se a receita não foi bem-sucedida, o mesmo não se pode dizer do diagnóstico, a teoria da deterioração dos termos de troca. Esta teoria caiu no ostracismo menos pelos seus detratores do que pelo seu desconhecimento.

A análise de Prebisch é essencial, no exato sentido do termo: ela alcança a essência das relações comerciais dos países latino-americanos com os países centrais. A tecnologia agrega valor e, qualquer que seja a teoria de valor empregada, é impossível para a matéria-prima ser competitiva em face de seu similar industrializado. Desta feita, os países que dependem em sua pauta de exportações de um produto bruto, estarão sempre em desvantagem de seus interlocutores mais sofisticados.

Uma possível solução não pode prescindir do comércio. A autarquia não é um projeto de desenvolvimento válido; ela representa, antes, uma forma de atraso, que corresponde, *grosso modo*, à ideia de que o país não pode sobreviver ao diálogo internacional. O problema não reside no fato de haver comércio demais, mas comércio de menos. Consoante o próprio Prebisch:

²⁸ “*En ese terreno la CEPAL tuvo un papel intelectual central en dos iniciativas institucionales de gran envergadura. En el segundo lustro de los años cincuenta participó en la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Y, en los primeros años del decenio de 1960, el propio Prebisch sería el personaje protagónico en la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).*”

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Op. Cit., p. 23.

²⁹ SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. *Mercosul e Arbitragem Internacional Comercial: aspectos gerais e algumas possibilidades*, p. 52.

³⁰ *Ibid*, p. 53.

Quanto mais ativo seja o comércio exterior da América Latina, tanto maiores serão as possibilidades de aumentar a produtividade de seu trabalho, mediante a intensa formação de capitais. A solução não está em crescer às expensas do comércio exterior, mas de saber extrair, de um comércio exterior cada vez maior, os elementos propulsores do desenvolvimento econômico.”³¹

Referências

- ARISTÓTELES. **A Política**. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 1991.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña. In: **Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados**. Santiago: CEPAL, 1998, vol. I.
- CEPAL. Estudio Económico de América Latina, 1949. In: **Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados**. Santiago: CEPAL, 1998, vol. I.
- _____. Funções. Disponível em <http://www.eclac.cl/espanol/siscepal/cepal1.html>, acesso em 27 de junho de 2017.
- GALBRAITH, John Kenneth. Trad. Carlos Afonso Malferrari. **O Pensamento Econômico em Perspectiva: uma história crítica**. São Paulo: Pioneira, 1989.
- MACEDO, Paulo Emílio. **Leviatã Domesticado?** Monografia de conclusão de Curso de Direito. Florianópolis, UFSC, 1996, 92 p.
- OLIVEIRA, Odete Maria de. Teoria da Dependência. In: BEDIN, Gilmar Antonio et al. **Os paradigmas das relações internacionais: idealismo-realismo-dependência-interdependência**. Ijuí: Unijuí (prelo).
- PREBISCH, Raúl. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. In: **Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados**. Santiago: CEPAL, 1998, vol. I.
- PREBISCH, Raúl. *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*. In: **Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados**. Santiago: CEPAL, 1998, vol. I.
- SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. **Mercosul e Arbitragem Internacional Comercial: aspectos gerais e algumas possibilidades**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
- TAVARES, Maria da Conceição. **Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil**. Santiago: CEPAL, 1998, vol. I.
- TREBILCOCK, Michael e HOWSE, Robert. **The Regulation of International Trade**. 2 ed. Londres: Routners, 1999.

³¹ “*Cuanto más activo sea el comercio exterior de América Latina, tanto mayores serán las posibilidades de aumentar la productividad de su trabajo, mediante la intensa formación de capitales. La solución no está en crecer a expensas del comercio exterior, sino de saber extraer, de un comercio exterior cada vez más grande, los elementos propulsores del desarrollo económico.*” In: PREBISCH, Raúl. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. In: **Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña**. In: **Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados**, p. 67.