

Uma Reflexão sobre o Início da Cepal e seu Contexto

A Reflection on the Beginning of Eclac and its Context

Marcelo Garcia Silveira^a

Eduardo Angeli^b

Resumo: O artigo busca apresentar as principais características do desenvolvimentismo estruturalista cepalino na sua fase inicial. Essa fase foi denominada de “fase criativa” por Furtado, ao considerar os primeiros textos da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal). Pretende-se mostrar a confluência entre as teses originais da Cepal e como elas se associaram ao desenvolvimentismo na América Latina e, especialmente, ao caso brasileiro. Dessa forma, apresenta-se o contexto de ideias e proposições desenvolvimentistas e como a Cepal foi um órgão fundamental de sistematização dessas ideias. Adicionalmente, são detalhadas três teses fundamentais da Cepal, considerando que elas sustentaram argumentos pró-industrialização durante a hegemonia desenvolvimentista.

Palavras-chave: Cepal; Estruturalismo; Desenvolvimentismo.

Classificação JEL: B29, B59, O10

Abstract: The article aims to present the main characteristics of ECLAC’s structuralist developmentalism during its first years. According to Furtado, this was the ‘creative age’ of ECLAC. The purpose of the paper is to show the confluence between the original ideas of ECLAC and how they were associated with developmentalism in Latin America and, especially, in Brazil. In order to achieve such a goal, we present the context of developmental ideas and propositions. We show also how ECLAC was an important mechanism of systematization of those ideas. Additionally, we detail three key ECLAC theses, considering that they supported pro-industrialization arguments during the hegemony of developmentalism.

Keywords: ECLAC; Structuralism; Developmentalism.

^a Bacharel em Economia e Mestre em Desenvolvimento Econômico pela UFPR.

E-mail: marcelogs@gmail.com.

^b Professor do Departamento de Economia da UFPR.

E-mail: angeli@ufpr.br.

1. Introdução

Especialmente a partir de 1940, a questão do desenvolvimento econômico toma contornos mais nítidos de um novo problema teórico. O problema que surgia estava em compreender por que alguns países não haviam se industrializado (LOVE, 1996; KAY, 1989). Ou seja, tratava-se de questionamentos que iriam iniciar uma reflexão sobre as condicionantes e os indutores do processo de industrialização e também do desenvolvimento econômico.

De certa forma, as reflexões sobre como os países iriam se portar diante de um novo contexto após a Segunda Guerra Mundial são antecipadas até mesmo antes do fim do conflito bélico. Em 1943, Rosenstein-Rodan publica o artigo intitulado Problemas da Industrialização da Europa Oriental e Sul-Oriental, em que reflete sobre as condições estruturais dos países daquela região europeia, apresentando um modelo capaz de induzir as suas respectivas economias. Certamente, essa integração e as cooperações internacionais as quais Rosenstein-Rodan entendia necessárias para a execução do plano só iriam ocorrer efetivamente após o fim da Segunda Guerra Mundial. Além disso, Love (1996) alega que os países do leste europeu representavam uma espécie de “terceiro mundo dentro da Europa”, pois eram caracterizados por baixa renda per capita, baixo nível de escolarização, populações rurais subempregadas, além de problemas para consolidar os Estados e as nacionalidades. Embora essa região estivesse geograficamente próxima das economias centrais, assemelhava-se aos países espalhados por quase todo o globo terrestre naquele momento, o que poderia sugerir um ensaio da aplicação do modelo para outras partes do mundo.

É nesse sentido que Love (1996) destaca o papel das instituições como ponto de reflexão sobre os países. Os economistas que viriam a problematizar o desenvolvimento econômico a partir da perspectiva prática da não industrialização estavam, inicialmente, lotados no Oxford Institute of Statistics e no Royal Institute of International Affairs, ambos em Londres. Desses institutos saíam nomes como Kalecki, Belog, Kaldor, Mandelbaum, além do citado Rosenstein-Rodan.

Posteriormente, esses economistas acabariam por assumir funções técnicas dentro de instituições criadas para analisar e agir em relação aos problemas sobre os quais eles teorizavam naquele momento. Não obstante, um dos órgãos mais influentes daquele período era a Liga das Nações, que se mostrou contrária às posições adotadas pelos economistas do desenvolvimento. Love (1996) relata que somente poucos anos antes da criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, é que a Liga das Nações iniciaria uma autocrítica e esboçaria recomendações de industrialização para os países “atrasados”, reconhecendo que os processos de industrialização desses países eram uma reação diante do excedente de população rural, das crises de balanço de pagamentos e das oscilações de preços dos produtos primários.

Dessa forma, o momento da criação da ONU mostrava-se mais aberto para que ideias sobre o desenvolvimento econômico pudessem espriar pelos corredores institucionais, não apenas acadêmicos. Além disso, a ONU foi uma das instituições

criadas naquele momento para tratar de diversos “desequilíbrios” que se mostrariam no âmbito das relações internacionais – sejam diplomáticas, financeiras ou comerciais.

É diante desse cenário de ampliação dos horizontes de possibilidades que a problemática do desenvolvimento econômico seria, também, refletida a partir do prisma dos países periféricos e se mostraria uma “vertente” dessa economia do desenvolvimento (BIELSCHOWSKY, 2000a). Portanto, caberia aos economistas dos países “atrasados” aproveitar a janela de oportunidades e produzir uma contribuição teórica sobre o desenvolvimento econômico e sobre a integração comercial entre os países.

Assim, as questões sobre o que é e o que representa o desenvolvimento econômico também foram sendo elaboradas pelos economistas da periferia econômica e intelectual. É interessante observar que, para Furtado (1980), o desenvolvimento não se restringe aos meandros economicistas:

O desenvolvimento [deve ser apreendido] como um processo global: transformação da sociedade ao nível dos meios, mas também dos fins; processo de acumulação e de ampliação da capacidade produtiva, mas também de apropriação do produto social e de configuração desse produto; divisão social do trabalho e cooperação, mas também estratificação social e dominação; introdução de novos produtos e diversificação do consumo, mas também destruição de valores e supressão de capacidade criadora (FURTADO, 1980, p. XI).

Assim, compreender o fenômeno do desenvolvimento como um processo transversal da sociedade não é de uma tarefa com resultados fáceis. O processo envolve perdas e benefícios para diversos setores. Talvez por essa razão – ser uma tarefa hercúlea – o debate volte à tona, principalmente como uma resposta diante de crises econômicas.

No Brasil, as ideias sobre industrialização são coetâneas às preocupações de economistas dos centros econômicos, pois surgem dentro desse novo ambiente internacional. Aqui, de fato, o processo de industrialização ganha maiores contornos como uma reação às restrições cambiais e crises de balanço de pagamentos por conta da extensão da crise de 1929. Nos primeiros anos, a industrialização é tomada como sinônimo de “progresso”, compreendida como uma linearidade da história econômica. Nos anos de 1930 e 1940, o Brasil avança no processo de industrialização sem que, necessariamente, haja uma corporificação teórica mais apurada. Havia uma estratégia que rumava em direção à industrialização e alguma consonância em relação aos meios para alcançá-la, o que ficou conhecido como desenvolvimentismo (FONSECA, 2003). No entanto, somente após a criação da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal), em 1948, é que houve uma sistematização teórica das condições dentro de um sistema de países centrais e periféricos, por conseguinte, uma base teórica para o porquê de um país se industrializar. A esse corpo teórico ligado à Cepal dá-se o nome de “estruturalismo latino-americano” (RODRÍGUEZ, 2009; LOVE, 1996).

De fato, a criação da Cepal representou um marco para o pensamento econômico latino-americano. Sendo uma das cinco agências voltadas à assistência econômica de países subdesenvolvidos vinculadas à Organização das Nações Unidas (ONU), destacou-se pela

importância que teve no debate e nas proposições de políticas econômicas para os países da América Latina a partir da década de 1950.

O surgimento da Cepal não aconteceu isoladamente no cenário geopolítico do pós-guerra. O fim da II Guerra Mundial deu início a uma reconfiguração das formas de relação entre os países. Esse foi um período que Hobsbawm (1997) considera como uma transição de uma “era de catástrofe” para uma “era de ouro”. Ademais, no período de reconstrução das economias e do próprio “jogo geopolítico” formatado por uma bipolarização, ficou claro que os padrões e os modelos utilizados até a II Guerra Mundial haviam se alterado. Um dos fatores mais importantes em tal contexto foi a ascensão da União Soviética ao patamar de grande potência, desestabilizando as relações entre o centro e a periferia, constituídas, inclusive, pelas colônias e ex-colônias europeias. Na medida em que o comunismo ganhava adeptos como uma alternativa para a superação do atraso econômico, os países subdesenvolvidos viam aumentar seu poder de barganha com os grandes centros industriais, de forma a satisfazer as suas demandas (KAY, 1989)¹.

Em tal cenário, os países latino-americanos perceberam que havia uma janela de oportunidade para os processos de industrialização que já estavam ocorrendo, particularmente no Brasil. Crescia a consciência de que o contexto internacional apresentava condições para que o processo de industrialização fosse intensificado e reordenado como uma política de características próprias.

Sunkel e Paz (1970) apontam que essa nova ordenação de forças promoveu a emergência de instituições e organismos internacionais como um modo de operacionalizar as relações por ora estabelecidas. Além da ONU (1945), podemos citar o Banco Mundial (1944) e o Fundo Monetário Internacional (1945) como exemplos de instituições que persistem até hoje. Além disso, também é possível destacar acordos importantes, que ditaram o modo como as relações e os padrões mundiais iriam se consolidar. Entre eles, as conferências de Bretton-Woods (1944), além de negociações que viriam a sedimentar o nascimento da União Europeia – quase quarenta anos depois – como o Tratado de Roma, ao criar a Comunidade Econômica Europeia em 1957².

Furtado (1985a) faz um interessante relato sobre as condições de criação da Cepal. Os primeiros esforços para fundar o órgão foram promovidos pelo Chile, de modo que essa é, por suposto, a razão de a entidade estar sediada em Santiago. Os Estados Unidos mantiveram uma posição contrária à criação de um órgão vinculado à ONU desde o início, pois defendiam que os assuntos econômicos da América Latina deveriam ser tratados no âmbito da União Pan-Americana. No entanto, o aumento do poder de negociação dos países

¹ Em relação à influência da Guerra Fria sobre a Cepal, em especial sobre o papel que a Revolução Cubana teve nos caminhos da organização, ver Lopes *et al.* (2018). Segundo os autores, “[a] tensão da Guerra Fria está (...) no gene da CEPAL. E essa tensão aflora com toda força principalmente depois da Revolução Cubana em 1959” (LOPES *et al.*, 2018, p. 22).

² Furtado (1980) observa que esses marcos institucionais estavam ligados à manutenção de uma ordem hegemônica a partir de um centro dominante. De modo geral, essas instituições receitavam políticas ou normas que não causassem “conflitos” na relação centro-periferia. Um dos órgãos surgidos em tal contexto, a Cepal destoou desse receituário.

latino-americanos diante de um novo contexto fez com que o Chile lograsse algum êxito, embora parcial: a Cepal foi criada com um mandato provisório até 1951.

Somente em 1951 a situação da Cepal passa de “temporária” para “definitiva”. Furtado (1985a) relata o episódio da Conferência do México, em que se votou sobre a situação da Cepal. Os Estados Unidos eram contrários à continuidade dos estudos cepalinos, já atentos aos relatórios e às políticas econômicas que os economistas estruturalistas preconizavam. Nesse episódio de definição da Cepal, o Brasil teve uma importante participação em defesa do órgão, com o aval do então presidente Getúlio Vargas. Note-se que, a partir daí, há um estreitamento entre a Cepal e o Brasil, inclusive com a formação e capacitação de economistas nos “estudos de programação” e, ainda, a criação do Grupo Misto de Estudos Cepal/BNDES em 1952.

Enquanto outros órgãos se constituíam por meio de uma coesão de forças internacionais, a Cepal foi marcada por elementos de fragilidade nesse quesito. Em primeiro lugar, não havia um consenso entre os países membros da ONU de que a instituição era de fato relevante para pensar e promover o desenvolvimento dos países da América Latina. Em segundo lugar, os relatos de Furtado (1985a) apontam que, inicialmente, apenas o Chile se empenhou de fato em sua criação. Além disso, havia chance de a Cepal ser mais um escritório burocrático a emitir relatórios. No entanto, pode-se identificar dois fatores que contribuíram para a importância da Cepal: de um lado, a reflexão dos países subdesenvolvidos sobre suas próprias condições estruturais e, de outro, a sistematização do economista argentino Raúl Prebisch sobre o funcionamento desigual das economias centrais e periféricas.

O artigo busca apresentar as principais características do desenvolvimentismo estruturalista latino-americano na sua fase criativa inicial³. A denominação de “fase criativa” é dada por Furtado (1985a) considerando os primeiros textos da Cepal. É razoável interpretar que essa fase criativa esteja nas bases do desenvolvimentismo estruturalista. Pretende-se mostrar a confluência entre as teses originais da Cepal e como elas se associaram ao desenvolvimentismo na América Latina e, especialmente, ao caso brasileiro. Dessa forma, apresenta-se inicialmente o contexto de ideias e proposições desenvolvimentistas e como a Cepal foi um órgão fundamental de sistematização dessas ideias. A seguir, são detalhadas três teses fundamentais da Cepal, considerando que elas sustentaram argumentos pró-industrialização durante a hegemonia desenvolvimentista (1930-1980). Por fim, as considerações finais concluem o artigo.

³ Segundo Curado, “Prebisch (1949) e o documento elaborado pela Cepal, em 1951, são marcos da construção que se convencionou chamar de ‘pensamento cepalino original’ ou simplesmente ‘velha Cepal’. Em última análise, pode-se afirmar que estes trabalhos consolidaram o que posteriormente denominou-se ‘desenvolvimentismo’” (CURADO, 2013, p. 619).

2. A Cepal e seu Contexto

No momento da criação da Cepal, países latino-americanos já estavam em processo de industrialização – pelo menos o Brasil, a Argentina, o México e o Chile. Não está entre os objetivos deste trabalho detalhar os caminhos pelos quais esse processo foi percorrido, embora caiba destacar que o processo de industrialização vivenciado por esses países já permeava os debates que a Cepal iria, posteriormente, sistematizar.

Ao tratar do caso brasileiro, Fonseca (2004) relata as origens do pensamento nacional voltado para o desenvolvimento através de correntes que já existiam no país: os nacionalistas, os defensores da indústria, os papelistas e os positivistas. O debate entre essas correntes fundamentava-se, em grande parte, sobre as “vocações” dos países diante da divisão internacional do trabalho e sobre os próprios questionamentos em relação aos princípios liberais da teoria econômica. Segundo Fonseca (2000):

Mesmo antes de a Cepal ser criada, ou mesmo antes da Teoria geral, muitas teses consagradas do estruturalismo cepalino (...) já eram defendidas e divulgadas na América Latina (...). Não é difícil, no caso do Brasil, mostrar que as teses críticas à especialização agrícola do país e ao *laissez-faire* sempre estiveram associadas; bem como a defesa da indústria via de regra recorreu a argumentos intervencionistas e em prol do protecionismo alfandegário (FONSECA, 2000, p. 339-340).

Antes da Cepal, esses argumentos, de forma geral, emergiam como opiniões ou críticas de associações empresariais, setores do governo, políticos ou sindicatos, de maneira pulverizada nos mais diferentes setores da sociedade. Não obstante sua composição eclética, a Cepal foi fundamental para dar coesão a essas reflexões e para transformar esses discursos e esquemas, bastante esparsos, em um discurso com caráter técnico-científico, capaz de dialogar com outras correntes de pensamento por vias acadêmicas ou políticas (FONSECA, 2000; LOVE, 1998)⁴.

De certo modo, pode-se afirmar que a Cepal tenha chegado “atrasada” como propulsora de ideias originais sobre os países periféricos. Além disso, pode ser argumentado que a Cepal não promoveu uma ruptura de paradigmas e, tampouco, construiu um “programa de pesquisa” próprio (LOVE, 2005). Assim, sua maior contribuição não teria residido exatamente em ideias totalmente originais, mas no poder de sistematizá-las dentro de um arcabouço teórico mais sofisticado.

É por essa razão que Love (1998, p. 291) afirma que “a industrialização, na América Latina, foi fato antes de ser política, e foi política antes de ser teoria”. Diante desse contexto, reafirma-se não ser possível sustentar que essas preocupações sobre o desenvolvimento econômico por meio da industrialização tenham nascido com a Cepal.

⁴ Sobre a retórica de Prebisch e sua estratégia de convencimento de diferentes auditórios (economistas acadêmicos, técnicos, políticos) no *Manifesto* e no *Estudio*, ver Bianchi (2003).

No Brasil, em particular, já se concentravam esforços no processo de industrialização, seja pelas mudanças institucionais ou pela ação direta do Estado.

Para Fonseca (2003, p. 143), “o desenvolvimentismo, assim, foi-se formando e se consolidando como ideologia, ao nortear e justificar o reordenamento de lei e práticas de política econômica”. De modo mais amplo, estruturavam-se mudanças institucionais que iriam preparar um terreno adequado à consolidação da industrialização e, também, à própria hegemonia de um pensamento desenvolvimentista.

Dessa maneira, Fonseca (2003; 2004; 2014) reconhece que o desenvolvimentismo já estava inserido no debate brasileiro antes da criação da Cepal⁵. Aliás, não somente no debate, como também nas diretrizes governamentais, a exemplo do Estado Novo. Se, nos dias atuais, é visão comum a equivalência entre o desenvolvimentismo e a criação da Cepal, é no sentido de que esta última foi, para o primeiro, mais um “grande salto” do que a sua formação propriamente dita. Poder-se-ia dizer que a Cepal se inseriu no desenvolvimentismo, enriquecendo-o no campo analítico e, até mesmo, nos desdobramentos do campo real, mas não foi a sua sementeira⁶.

Mas, afinal, do que se tratava o desenvolvimentismo? Fonseca (2014), sob uma perspectiva histórica e conceitual do desenvolvimentismo, define-o da seguinte maneira:

A política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista (FONSECA, 2014, p. 40).

Bielschowsky (2000b, p. 7) apresenta o conceito de desenvolvimentismo como “a ideologia de transformação da sociedade brasileira”.⁷ Para o autor, há alguns elementos que poderiam caracterizar o desenvolvimentismo. Nos seus “pontos fundamentais”, destaca-se a industrialização como um meio de superar a pobreza e o subdesenvolvimento. Contudo, a ausência de forças de mercado espontâneas, capazes de produzir uma industrialização de maneira eficiente e racional, exigiria a atuação e o planejamento do Estado. Esse planejamento definiria a expansão de cada setor econômico e os instrumentos

⁵ Salomão (2017) sistematiza o debate a respeito das origens do desenvolvimentismo no Brasil.

⁶ O termo “desenvolvimentismo” não era utilizado pela Cepal, em particular na primeira fase. Furtado (*apud* Fonseca, 2014, p. 15) não considera adequado o uso do termo desenvolvimentismo como forma de sintetizar suas ideias, preferindo “estruturalismo” ou, na ausência deste, “nacionalismo reformista”. Love (2005, p. 101) aponta que o próprio termo “estruturalismo” não foi o primeiro usado pelos economistas ligados à Cepal. No início, as teses eram identificadas como “cepalismo”. O termo “estruturalismo” seria utilizado a partir de 1971, com o advento da tese estruturalista da inflação. Dessa tese, estendeu-se para todo o pensamento ligado à Cepal.

⁷ Como explica Salomão, Fonseca “define desenvolvimentismo como uma *política econômica*, um fenômeno imanente à ação humana, portanto. Para Bielschowsky (...) trata-se de uma *ideologia*, conceito que o desloca para o plano das ideias” (Salomão, 2017, p. 422, grifos no original). O autor acrescenta que, de acordo com Bresser-Pereira, “o desenvolvimentismo foi uma *estratégia*, termo cuja plasticidade permite que se equilibre entre as outras duas acepções” (Salomão, 2017, p. 422, grifo no original).

que a realizariam. Por fim, caberia ao Estado a ordenação dessa expansão por meio da captação e do direcionamento dos recursos financeiros, além de investir diretamente onde o setor privado não fosse suficiente.

De fato, a história em curso no Brasil à época da criação da Cepal já preenchia os requisitos do que os autores definiram como desenvolvimentismo. Além disso, as políticas adotadas eram, efetivamente, uma construção deliberada e estratégica rumo à superação da pobreza e do subdesenvolvimento por meio do dinamismo do setor industrial.

É importante compreender o uso do termo “ideologia”, que Bielschowsky (2000b) utiliza para se referir ao desenvolvimentismo. O termo sugere, a princípio, a existência de uma convicção de que as condições de subdesenvolvimento e de pobreza seriam resolvidas por meio da industrialização, e que esta seria promovida pela ação estatal. Os estudos que a Cepal iria fazer sobre as economias latino-americanas serviriam como subsídios para orientar as transformações necessárias nesse processo.

Enquanto o desenvolvimentismo poderia ser associado a uma “ideologia”, o estruturalismo que surgia na Cepal apresentava um método próprio de análise – o método histórico-estrutural – e, a partir dele, os corolários desenvolvimentistas⁸. Assim, são fenômenos distintos, na medida em que o estruturalismo se mostra como um método e o desenvolvimentismo como um viés de ação, uma práxe. O estruturalismo latino-americano surge como uma concatenação das ideias que, antes desassociadas, agora faziam sentido dentro de uma abordagem econômica própria. Com isso, destaca-se que, conforme se evidenciou mais enfaticamente em Prebisch (1949), o vislumbre da realidade da América Latina não confirmava os postulados da teoria econômica clássica⁹. É por essa perspectiva que Sunkel (1977, p. 8) afirma: “if the theory did not correspond to reality, so much the worse for reality: it would have to be changed so that it would correspond to the assumptions of neoclassical and macrodynamic theory”.

O pensamento econômico cepalino nasce sob uma perspectiva heterodoxa. Isso se deve, em grande parte, ao seu primeiro secretário-executivo, o então jovem Raúl Prebisch. Em meados de 1948, após ser presidente do Banco Central argentino, Prebisch assumia como assessor do diretor-geral do FMI. Em virtude de um conflito político, restalhe, como última opção, aceitar o cargo de consultor da Cepal, então recém-criada. O desafio de Prebisch, já identificado à época, era de transformar o que, aos interesses norte-

⁸ Conforme Fonseca (2003), a partir dos discursos de Vargas, pode-se afirmar que o desenvolvimentismo, antes das contribuições da Cepal, já associava a industrialização ao desenvolvimento econômico. Assim, uma das contribuições da Cepal e, particularmente, de Furtado (1961; 1983; 1985) foi, a partir do método histórico-estruturalista, identificar o subdesenvolvimento como um fenômeno próprio do sistema capitalista, ou seja, economias caracterizadas pela heterogeneidade estrutural que cumpriam uma determinada função no comércio internacional.

⁹ A contextualização de Furtado (1980, p. 21) também se dá neste sentido: “[s]endo um reflexo da tomada de consciência de uma situação de atraso e dependência, ela mesma engendrada ou aprofundada pelas relações internacionais, a nova reflexão sobre o desenvolvimento teria necessariamente que conflitar com a doutrina liberal esposada pelos Estados Unidos, o que explica sua orientação inicial para crítica da teoria do comércio internacional e para condenação do sistema de divisão internacional do trabalho que se pretendia restabelecer”.

americanos, tenderia a ser uma “instituição de fachada” em uma instituição ativa, coesa e efetivamente relevante (BARBOSA, 2012).

O primeiro desafio de Prebisch à frente da instituição foi elaborar uma investigação econômica da América Latina a ser apresentada em Havana em maio de 1949, numa sessão da Cepal. Não fosse o estudo em si, Prebisch tinha apenas três meses para confeccionar um documento que não apenas traçasse um panorama das economias latino-americanas como propusesse diretrizes e políticas a serem adotadas pela própria instituição recém-criada (BARBOSA, 2012). Esse trabalho viria a ser denominado O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. Também conhecido como o “Manifesto Latino-Americano”¹⁰ (assim chamado por Albert Hirschmann, de acordo com Bianchi, 2003), o documento introduz uma noção de estrutura internacional na qual coexistem dois polos: os grandes centros industriais – ou, ainda, os países industrializados – e os países exportadores de alimentos e matérias-primas, ou seja, os países que se situavam na periferia do capitalismo industrial (MISSIO et. al., 2015; RODRÍGUEZ, 2009; PREBISCH, 2000 [1949]).

Na América Latina, a realidade vem destruindo o antigo esquema da divisão internacional do trabalho que, depois de adquirir grande vigor no século XIX, continuou prevalecendo, em termos doutrinários, até data muito recente. Nesse esquema, cabia à América Latina, como parte da periferia do sistema econômico mundial, o papel específico de produzir alimentos e matérias-primas para os grandes centros industriais. Nele não havia espaço para a industrialização dos países novos. A realidade, no entanto, vem-na tornando impositiva. Duas guerras mundiais, no intervalo de uma geração, com uma profunda crise econômica entre elas, demonstraram aos países da América Latina suas possibilidades, ensinando-lhes de maneira decisiva o caminho da atividade industrial (PREBISCH, 2000 [1949], p. 71).

A concepção de um “sistema centro-periferia” foi fundamental para a teoria cepalina. Em primeiro lugar, é a base em que se solidifica o estruturalismo latino-americano. Embora este tenha se cristalizado ao longo das décadas seguintes com a contribuição de diversos autores cepalinos – e principalmente de Celso Furtado –, é amplamente aceito que o estruturalismo econômico tenha se originado da obra inaugural de Prebisch na Cepal (MISSIO et. al., 2015; BIELSCHOWSKY, 2000b; RODRÍGUEZ, 2009; LOVE, 1996).

O enfoque estruturalista apresenta diferenças marcantes para a época, pois inverte a relação de variáveis que causam o subdesenvolvimento – tais como a instabilidade, a especialização em exportação de produtos primários, o atraso tecnológico, entre tantas outras – para o resultado de um modo de ser dessas economias (SUNKEL; PAZ, 1970).

¹⁰ De acordo com Bianchi, Hirschmann teria sido quem originalmente chamou esse texto de Prebisch de *Manifesto* “para destacar o estilo *partisan* do documento” (Bianchi, 2003, p. 235).

É também por essa inversão que Prebisch (1949) não compreendia o subdesenvolvimento¹¹ como uma fase de um sistema econômico global, ou seja, ele rejeitava a ideia de que os “países novos” tinham como premissa passar por um período de integração da economia mundial na condição de fornecedores de alimentos e matérias-primas e que, naturalmente, os sistemas nacionais se consolidariam para setores industriais ou, ainda, que as “condições de ser” desses países passariam para um novo estágio de bem-estar da sociedade sem que houvesse a obrigatoriedade de serem economias industrializadas.

Sunkel e Paz (1970) definem o entendimento estruturalista sob o viés do subdesenvolvimento:

Dada la forma en que las estructuras económicas, sociales y políticas se vinculan dentro de un sistema, queda definida la manera de funcionar de éste mediante un proceso, el cual a su vez origina los resultados que el sistema genera. Se desprende de lo anterior que esta manera de enfocar el subdesarrollo se apoya en las nociones de estructura, sistema y proceso. En lo que respecta al análisis del subdesarrollo, estas categorías analíticas parecen ser más fructíferas que las de la teoría económica convencional (SUNKEL; PAZ, 1970, p. 6).

Com isso, a preocupação dos estruturalistas latino-americanos não estava mais na realidade como um “objeto plano”, unidimensional. Por meio da observação da realidade, esses autores buscavam identificar o que estava por trás daquilo que se manifestava no plano material. Como visto em Sunkel e Paz (1970), em muitos temas concernentes à economia, a visão estruturalista apresentava novas perspectivas que escapavam do campo econômico. Essa perspectiva fica clara em Furtado (1983, p. 72), que considerava que o estruturalismo econômico “teve como objetivo principal pôr em evidência a importância dos ‘parâmetros não-econômicos’ dos modelos macroeconômicos”¹². É nesse sentido, também, que termos como “deficiências estruturais”, “gargalos” ou “desajustes internos” eram recorrentes na linguagem cepalina como fatores responsáveis pelo desenvolvimento econômico (MISSIO et. al., 2015).

Neste ponto, é interessante destacar que o estruturalismo latino-americano é parte de uma “tradição estruturalista” que já vinha se consolidando em outras áreas do conhecimento, tais como na antropologia, na sociologia, na psicologia, na linguística e na filosofia (MISSIO et. al., 2015). Ainda assim, enquanto nas outras áreas do pensamento humano o estruturalismo havia correspondido a um instrumental metodológico a-histórico,

¹¹ É interessante notar que no “Manifesto” o termo subdesenvolvimento (ou países subdesenvolvidos) ainda não é utilizado como forma de denominação destas economias.

¹² Para Furtado (1983, p. 73-4), a parametrização estática comprometia-se na medida em que as mudanças sociais se manifestavam ou, ainda, se houvesse uma “ampliação do horizonte de análise”, de modo que exigiria um estudo mais apurado dos fenômenos econômicos. No caso de estruturas subdesenvolvidas, os sistemas econômicos se apresentavam heterogêneos nos campos tecnológico e social, o que necessitaria dessa análise acurada. Assim, fatores não econômicos teriam preponderância na análise, como regime de propriedade de terras, as multinacionais, o setor informal, entre outros.

na análise cepalina esse enfoque é revertido em relações históricas, diacrônicas e comparativas (BIELSCHOWSKY, 2000a).

Observe-se que a Cepal não iria romper definitivamente com os instrumentos da teoria econômica convencional, seja de viés neoclássico ou keynesiano. O desafio enfrentado pelos economistas cepalinos residia justamente em identificar quais instrumentos ou esquemas dariam conta de explicar as peculiaridades de um país subdesenvolvido e quais deveriam ser descartados dentro dessas especificidades. É com essa perspectiva que Kay (1989) demonstra a “inaptidão” dos países subdesenvolvidos quando confrontados com os instrumentais que eram considerados úteis para os países industrializados e urbanos¹³:

The assumptions of these theories were particularly restrictive and even irrelevant given the major differences which existed between the developed and the less developed world. In many Third World countries, for example, money was not a universal means of exchange and financial institutions hardly existed, a large proportion of the rural population were subsistence peasant farms, infrastructure (such as roads, communications, and energy) was limited, education and literacy poor, and so on. This meant that capital and labour markets as well as the price mechanism worked very differently in these countries compared with their equivalents in the industrial nations (KAY, 1989, p. 3).

Com esse panorama, torna-se mais evidente a razão de ter existido um “esforço de teorização autônomo”, como colocado por Furtado (1961, p. 193), capaz de interpretar as características de países que pouco tinham em comum com o mundo industrializado.

Como visto, não havia, dentro dos paradigmas vigentes, nenhuma menção teórica às diferenças existentes entre os países industrializados e os países exportadores de alimentos e matérias-primas. Com isso, a realidade desses países deveria, por analogia, “encaixar-se” aos modelos propostos, seja pela teoria neoclássica, seja pelo keynesianismo¹⁴. A metodologia de análise estruturalista não admitia modelos de sobremaneira sincrônicos e abstratos, de modo que o método histórico-estrutural deveria permear a análise do fenômeno do subdesenvolvimento¹⁵. Com esse efeito, não seria possível suprimir o fator tempo ou a irreversibilidade dos processos históricos e econômicos. Da mesma forma, tampouco seria possível analisar estruturas em graus de desenvolvimento distintos dentro de uma generalização abstrata (FURTADO, 1961).

¹³ É válido ressaltar que um dos argumentos iniciais de Prebisch (1949) no *Manifesto Latino-Americano* seria justamente a falta de comprovação dos benefícios do livre comércio postulados pela teoria das vantagens comparativas ricardiana.

¹⁴ Uma discussão mais detalhada sobre as incompatibilidades da teoria econômica convencional com o estruturalismo nascente pode ser verificada já no primeiro capítulo da obra *El subdesarrollo y la teoria del desarrollo* (1977).

¹⁵ Furtado (1961, p. 193) colocaria essa questão sob um prisma mais amplo, a saber: “o fenômeno do subdesenvolvimento apresenta-se sob várias formas e em diferentes estágios”. Ou seja, um fenômeno recheado de especificidades dificilmente caberia dentro de um modelo abstrato, a-histórico e universal, tal como os ofertados pela teoria neoclássica e keynesiana [e sua derivada, a economia do desenvolvimento].

De fato, se as premissas da teoria econômica convencional tivessem sido mantidas ou, mesmo, se o caso latino-americano se encontrasse dentro de uma especificidade única no método de análise econômica que tradicionalmente se produzia nos países industrializados, poder-se-ia, nessas circunstâncias, relatar um processo de “nacionalização” de métodos e processos elaborados nos países desenvolvidos.

No entanto, as ferramentas de análise disponíveis à Cepal não atendiam às especificidades da realidade de um país subdesenvolvido e não havia a possibilidade de adaptar esse instrumental para os casos latino-americanos. Como visto, proliferavam alguns discursos e argumentos críticos aos modelos vigentes nos países da América Latina, muito embora estivessem esparsos em diferentes setores e camadas da sociedade. Com isso, o que se verificou foi uma “opção” pelo recolhimento desses argumentos – necessário dizer, dos quais Prebisch já partilhava em tempos pré-cepalinos – e a formulação de uma perspectiva estruturalista das relações entre os grandes centros industriais e os países periféricos.

Seria a partir do Terceiro Mundo que a Cepal iria produzir um corpo teórico, aos moldes de uma “versão regional da teoria do desenvolvimento”, especializado nas tendências econômicas e sociais de médio e longo prazo dos países latino-americanos (KAY, 1989; BIELSCHOWSKY, 2000a).

3. Três Teses Fundamentais da Cepal

A presente seção caracteriza os “anos criativos” da Cepal com base em três conceitos desenvolvidos pelo órgão à época. A primeira subseção refere-se ao conceito de centro-periferia, um modelo analítico proposto por Prebisch (1949) para compreender as relações de especialização dos países. Em seguida, é apresentada a teoria derivada desse modelo, qual seja, a tese de deterioração dos termos de troca. É a partir dessa tese que o modelo de subdesenvolvimento dos países periféricos se mantém ao longo das décadas – e, além, agrava-se em função da dinâmica comercial. Assim, a última tese apresentada é a industrialização como um meio de mudança estrutural, ou seja, uma forma de superar o atraso econômico e tecnológico dos países periféricos.

3.1. A Concepção de um Sistema Centro-Periferia

Faz-se necessária uma depuração do conceito de sistema centro-periferia proposto inicialmente por Prebisch (1949) e integrado formalmente à Cepal através do Estudo econômico da América Latina, 1949¹⁶. Essa concepção está diretamente vinculada ao surgimento da Revolução Industrial, ocorrida ao final do século XVIII, fenômeno que, gradativamente, proporcionaria um aumento de volume de transações no comércio

¹⁶ Trata-se, de fato, do primeiro documento escrito pela Cepal. O “Manifesto” de Prebisch havia sido publicado anteriormente e, então, os seus argumentos foram incorporados ao documento da Cepal, publicado em 1951.

internacional nunca antes praticado pela humanidade, seja pela diversidade de produtos ou pelo alcance geográfico (SUNKEL; PAZ, 1970; RODRÍGUEZ, 2009).

O aumento quase exponencial do volume de transações do comércio internacional, particularmente ao longo do século XIX e início do século XX, repousaria sobre um padrão delimitado nos papéis que cada país iria executar. Neste sentido, caberia aos países das áreas periféricas do capitalismo industrial o fornecimento de alimentos e matérias-primas aos países pioneiros da Revolução Industrial. No fluxo de exportações dos países industrializados, os produtos manufaturados e os bens de capital seriam incorporados à economia internacional (SUNKEL; PAZ, 1970).

Dada a mudança paradigmática que a Revolução Industrial causaria nos sistemas econômicos, Furtado (1961, p. 165) afirma que “ao provocar uma ruptura na economia mundial da época, [a Revolução Industrial] representou uma mudança de natureza qualitativa, ao mesmo título da descoberta do fogo, da roda ou a do método experimental”.

Rodríguez (2009) apresenta uma síntese do conceito centro-periferia:

Os centros se identificam com as economias onde as técnicas capitalistas de produção penetram primeiro; a periferia, em contrapartida, é constituída por economias cuja produção permanece inicialmente atrasada, do ponto de vista tecnológico e organizacional. (...) Dito de outro modo, concebe-se que centros e periferia constituem-se historicamente como resultado da forma como o progresso técnico se propaga na economia mundial (RODRÍGUEZ, 2009, p. 81).

Inicialmente, na concepção do sistema centro-periferia, constatava-se que “a propagação universal do progresso técnico, a partir dos países de origem para o resto do mundo, tem sido relativamente lenta e irregular” (CEPAL, 2000 [1951], p. 139). Como vimos, a constatação embutia um contraste entre a teoria econômica dominante e a realidade observada.

Por essa perspectiva, os aumentos de produtividade difundidos nos países centrais não se propagariam com a mesma intensidade pelos países periféricos¹⁷. Enquanto nos grandes centros industriais os avanços nos métodos de produção seriam difundidos e assimilados por todos os setores da economia, os países periféricos só se apropriariam das reverberações menos intensas desse aumento de produtividade e, inclusive, somente nos setores exportadores de produtos primários ou atividades econômicas ligadas a esses setores. Por essa razão, haveria uma heterogeneidade do aparelho produtivo nos países periféricos, coexistindo “ilhas de progresso e atraso”. Essa coexistência, na qual a assimilação técnica pende para o setor exportador, é chamada de “desenvolvimento para fora” (RODRÍGUEZ, 2009).

¹⁷ “A economia internacional não é vista como um sistema que apenas se reproduz e sim como algo que está em permanente expansão sob o impulso da propagação do progresso técnico. Desta forma, afasta Prebisch do enfoque tradicional, que encara o intercâmbio externo como simples prolongação da atividade interna, uma troca de excedentes que permite aumentar a produtividade dos fatores relativamente mais abundantes, para atribuir-lhe um dinamismo autônomo” (FURTADO, 1985, p. 77).

Historicamente, o fenômeno havia se desenvolvido a partir da Grã-Bretanha:

Esse movimento iniciou-se na Grã-Bretanha, prosseguiu com graus variáveis de intensidade no continente europeu, adquiriu um impulso extraordinário nos Estados Unidos e finalmente abrangeu o Japão, quando este país se empenhou em assimilar rapidamente os modos de produção ocidentais. Assim se foram formando os grandes centros industriais do mundo, em torno dos quais a periferia do novo sistema, vasta e heterogênea, ia tendo uma participação escassa no aperfeiçoamento da produtividade (Cepal, 2000 [1951], p. 139).

Bielschowsky (2009, p. 175) relaciona algumas características da estrutura socioeconômica que os países periféricos apresentavam à época:

- i) especialização em bens de setor primário e baixa diversidade produtiva (ausência ou baixa complementariedade intersetorial e integração vertical reduzida);
- ii) disparidade dos níveis de produtividade setorial (heterogeneidade estrutural) e oferta ilimitada de mão de obra com ingresso próximo à subsistência;
- iii) baixo interesse das estruturas institucionais (Estado, empresários, setores exportadores) em promover progresso técnico e investimentos.

Reconhecendo essas características, Rodríguez (2009, p. 81) ainda pontua as diferenças observadas entre as estruturas produtivas da periferia e dos grandes centros industriais. De imediato, poder-se-ia distinguir o caráter especializado das economias periféricas, na medida em que apresentava um setor de exportação de produtos primários com altos níveis de produtividade, enquanto os setores domésticos ainda utilizavam técnicas nas quais a produtividade do trabalho era demasiadamente inferior. Nessas economias, a demanda de bens e serviços, cada vez maior e mais diversificada, seria atendida por meio de importações. É nesse sentido que essas economias poderiam ser categorizadas de especializadas e heterogêneas, enquanto a estrutura produtiva dos grandes centros seria diversificada e homogênea.

Com base nesse padrão estrutural, considerando a bipolaridade do sistema econômico global, a teoria cepalina desdobrou o conceito de “desenvolvimento para fora”, segundo o qual a demanda por produtos primários por parte dos grandes centros industriais é um impulsionador do desenvolvimento dos países periféricos (Prebisch, 1949, p. 78).

Durante o desenvolvimento para fora, a expansão acelerada do setor exportador pode induzir o surgimento de diversos ramos industriais e provocar a reabsorção de grandes contingentes de força de trabalho em condições de alta produtividade, sem que a especialização chegue a se reduzir drasticamente, ou a heterogeneidade a desaparecer por completo (Rodríguez, 1986, p. 11).

Em primeiro lugar, destaca-se que os autores cepalinos consideravam o desenvolvimento para fora um fenômeno histórico. Sunkel e Paz (1970, p. 273) identificam o período após a Revolução Industrial até os preâmbulos da Primeira Guerra Mundial como

o “apogeu” desse fenômeno. Isso se deve, particularmente, ao “período de ouro” do liberalismo no século XIX, em que o livre-cambismo da Grã-Bretanha havia estimulado as relações comerciais entre os países. Não obstante, a iminência da Primeira Guerra Mundial alterou de imediato o modelo de desenvolvimento dos países periféricos, pois estes começaram a enfrentar dificuldades para importar produtos manufaturados dos grandes centros industriais.

Em seguida, trata-se da assimilação de que as relações centro-periferia não poderiam ser definidas com base em uma “diferenciação estática de suas estruturas produtivas” (Rodríguez, 1986, p. 12). Em outras palavras, seria errôneo imaginar que as estruturas dos grandes centros industriais, bem como da periferia, tenderiam a se preservar estáticas ao longo de um período de grande expansão das economias e das relações comerciais. No entanto o que se verificava é que a estrutura produtiva da periferia mantinha-se atrasada e heterogênea, com baixa assimilação do progresso técnico, sempre contrastada pela relativa homogeneidade e diversificação da estrutura produtiva dos centros. Um contraste, aliás, que se acentuava ao longo do tempo (RODRÍGUEZ, 2009).

3.2. Deterioração dos Termos de Troca: a Tese Prebisch-Singer

Dada a delimitação dos países a partir de um sistema “centro-periferia” e a conseqüente determinação de quais produtos cada país iria suprir no comércio internacional, Prebisch (1949) apresenta os efeitos de tal arranjo. Trata-se de uma tese conhecida como “deterioração dos termos de troca”¹⁸, de uma análise dessa dinâmica comercial e da qual se conclui uma desvantagem para os países que exportam produtos primários.

A tese de deterioração dos termos de troca é discutida nos textos inaugurais da Cepal. De certa forma, as indagações iniciais do Manifesto, ao contraporem a teoria clássica dos benefícios do comércio livre e a experiência dos países periféricos na repartição dos ganhos, é a centelha para o que viria a ser chamado de deterioração dos termos de troca.

Como visto nas seções anteriores, o estruturalismo latino-americano não questiona o cerne da escola clássica, mas sim os benefícios da teoria das vantagens comparativas ricardiana. De acordo com os pressupostos clássicos, a especialização dos países em produtos dos quais dispunham de vantagens comparativas traria benefícios para ambos os polos desse comércio, não importando o teor desses produtos, se primários ou industrializados. Nessa linha, verificar-se-ia uma diminuição gradativa dos diferenciais de renda em função de fatores como mobilidade de capital, de trabalho ou através dos preços dos produtos.

¹⁸ A deterioração de termos de troca é chamada de tese Prebisch-Singer porque tanto Prebisch quanto Hans Singer chegaram à mesma conclusão, em estudos independentes e contemporâneos: o comércio entre países industrializados e não industrializados tende a ser prejudicial àqueles países exportadores de produtos primários (LOVE, 1996).

A tese de Prebisch (1949) é construída a partir da constatação de que a produtividade no setor secundário é maior do que a produtividade no setor primário. Para validar os pressupostos clássicos, os preços dos produtos industrializados, portanto, deveriam apresentar uma queda maior do que os produtos primários, justamente em função de sua produtividade maior. Dessa forma, a relação de preços entre produtos primários e produtos industrializados tenderia a favorecer os países da periferia.

Se houvesse ocorrido, esse fenômeno teria um profundo significado. Os países periféricos teriam aproveitado, com a mesma intensidade que os países centrais, a baixa dos preços dos produtos finais da indústria. Desse modo, os frutos do progresso técnico ter-se-iam distribuído equitativamente no mundo inteiro, segundo o pressuposto implícito no esquema da divisão internacional do trabalho, e a América Latina não teria nenhum benefício econômico em sua industrialização (PREBISCH, 2000 [1949], p. 81).

No entanto a dinâmica da divisão internacional do trabalho exprimia justamente um movimento contrário: o preço dos produtos industrializados não só não apresentava queda como, ao contrário, registrava, em longo prazo, uma tendência de alta.

Some-se, ainda, o agravante de que os produtos primários são tomadores de preço no mercado internacional. Dessa forma, os aumentos de produtividade nos setores exportadores das economias periféricas não se espraiavam para os setores internos. Ao contrário, eram repassados aos preços internacionais, transmitindo os benefícios do progresso técnico da periferia para o centro (PREBISCH, 2000 [1949]).

A tese da deterioração pode ser explicada por duas óticas – da demanda ou da oferta, sendo esta também conhecida como a “versão cíclica”. Kay (1989) aponta que a ótica da demanda não necessariamente é contrária aos pressupostos neoclássicos, ao afirmar que a deterioração ocorre por conta de diferenças na elasticidade-renda de produtos importados pelos países centrais e periféricos. Dessa forma, os aumentos de renda nos países centrais não refletem em aumentos de exportações de produtos primários nos países periféricos¹⁹. No entanto verifica-se uma dinâmica oposta: pequenas variações de renda dos países periféricos pressionam a importação de produtos industrializados. Como não há a saída de aumentar o quantum das exportações e tampouco o preço dos produtos primários no mercado internacional, há uma tendência ao desequilíbrio comercial.

Pela perspectiva da oferta, o viés estruturalista é mais evidente. Para Prebisch (1949, p. 89), os ciclos econômicos devem ser relacionados à dinâmica de deterioração. Isso se deve ao fato de que os ciclos são inerentes ao capitalismo e, além disso, são fenômenos imprescindíveis para o crescimento da economia. O aumento de produtividade é um dos principais fatores que acentuam esse crescimento.

¹⁹ Essa dinâmica pode ser explicada, em partes, pela Lei de Engel, a qual postula que sucessivos aumentos de renda refletem em pequenas proporções para o consumo de gêneros alimentícios. Além disso, os constantes progressos tecnológicos de produtos industrializados requerem cada vez menos matérias-primas – seja em termos de volume ou pela substituição por sintéticos (KAY, 1989).

No entanto ocorre que a dinâmica entre produtos primários e industrializados apresenta características distintas a depender do movimento cíclico. Nesse sentido, a fase ascendente do ciclo, ou seja, o aumento de demanda de produtos industrializados faz com que haja aumento de preço desses produtos. Da mesma forma, a produção industrial puxa a alta de preços dos produtos primários. Nesse sentido, enquanto não há uma readequação de oferta dos produtos primários – ou seja, uma expansão da produção para atender o centro – há uma transferência de lucros dos empresários dos países centrais para os países periféricos. Assim, na fase ascendente, há uma melhora nos termos de troca para os países periféricos (CEPAL, 2000 [1951]; PREBISCH, 2000 [1949]).

Entretanto o fenômeno de melhora dos termos de troca favorável aos países periféricos é temporário. Isso porque, na fase descendente, a diminuição dos lucros não ocorre de maneira equilibrada nos países centrais e periféricos, pois há condições socioeconômicas distintas nesses contextos. Nos centros, fatores como organização sindical e barreiras à redução de salários de trabalhadores industriais impedem que os preços voltem na mesma proporção do movimento ascendente. Já no caso dos países exportadores de produtos primários, não se evidencia rigidez de salários ou de lucros, em função de serem tomadores de preços e, também, pelas condições institucionais vigentes.

Portanto é dessa forma que ocorre a dinâmica de deterioração dos termos de troca através da perspectiva de ciclos econômicos. Na fase ascendente, os preços dos produtos industrializados aumentam e, com isso, elevam a pressão de demanda sobre os produtos primários, fazendo com que haja, nesse movimento, uma transferência de lucros para a periferia. No entanto as pressões baixistas são menos influentes nos países centrais, de modo que conseguem manter o padrão de vida estabelecido na fase ascendente. Para isso, deslocam a pressão baixista para os países periféricos, menos rígidos em suas estruturas produtivas, seja em termos sociais ou produtivos (PREBISCH, 2000 [1949]).

Nisso está a chave do fenômeno pelo qual os grandes centros industriais não apenas preservam para si o fruto da aplicação das inovações técnicas para sua própria economia, como também ficam numa posição favorável para captar uma parte do fruto que surge no processo técnico da periferia (PREBISCH, 2000 [1949], p. 88).

Assim, instaura-se uma “armadilha” do subdesenvolvimento, de modo que não somente as condições naturais da economia não direcionam os países não industrializados para o progresso técnico como agravam as condições do subdesenvolvimento. Sob esse aspecto, o Manifesto é um chamado para a única saída viável na perspectiva estruturalista: a industrialização como maneira de superar o atraso.

3.3. A Industrialização Periférica

As primeiras páginas do Manifesto já apresentam tanto o diagnóstico do problema da América Latina como o instrumento de superação. Se o problema estava na dispersão do progresso técnico entre economias centrais e periféricas, só havia um meio de superá-lo: a industrialização.

Existe, portanto, um desequilíbrio patente e, seja qual for a sua explicação ou maneira de justificá-lo, ele é um fato indubitável, que destrói a premissa básica do esquema da divisão internacional do trabalho. Daí a importância fundamental da industrialização dos novos países. Ela não constitui um fim em si, mas é o único meio de que estes dispõem para ir captando uma parte do fruto do progresso técnico e elevando progressivamente o padrão de vida das massas (PREBISCH, 2000 [1949], p. 72).

Sendo assim, é importante destacar que o processo de industrialização para os estruturalistas se mostrava uma consequência resolutive em vista das condições desvantajosas em que se encontravam os países periféricos. Não se tratava de uma industrialização por si, mas constituía uma saída necessária para a superação das condições de subdesenvolvimento²⁰.

Love (2005, p. 102) assinala que, para os estruturalistas, a industrialização era vista como o mais importante objetivo do programa de desenvolvimento, pois historicamente era associada a aumentos de renda per capita e a um rápido crescimento econômico.

Como dito acima, o processo de industrialização em economias periféricas já vinha ocorrendo ao menos desde o início do século. Certamente, esse processo ora se apresentava anêmico, ora com maior dinamismo, a depender das condições externas. Ou seja, tratava-se de uma industrialização que ainda se voltava para as variáveis externas da economia. Não obstante a contribuição da Cepal foi justamente identificar os fatores que enfraqueciam tal processo para, então, removê-los ou, ainda, intensificar os fatores aceleradores.

A análise de Furtado (1983) é de que havia fases históricas no processo de industrialização dos países periféricos. De acordo com o autor, num primeiro momento, o processo de industrialização havia se desencadeado em função do aumento das exportações de produtos primários. Depois, a próxima fase foi caracterizada pelas “tensões estruturais criadas por insuficiência prolongada da oferta de produtos industriais” (p. 176), isto é, essas tensões poderiam ser fruto tanto da diminuição de exportações para financiar o consumo de produtos manufaturados como da própria estagnação em face do aumento demográfico.

Furtado (1983) continua a analisar a primeira fase como um reflexo do dinamismo do setor exportador. Ele identifica esse primeiro processo em países como Argentina, Brasil, México e Chile, que vivenciaram um aumento de exportações no início do século e, de fato, deslocaram o excedente para uma indústria ainda incipiente. Nessa primeira

²⁰ Se é fato que inicialmente os estruturalistas reconheciam a via da industrialização como a única possível para *superar* as condições do subdesenvolvimento das economias periféricas e, efetivamente, associavam diretamente industrialização e desenvolvimento econômico, também é verdade que, mais tarde, identificariam casos em que o processo de industrialização ocorreu sem “abandonar as características do subdesenvolvimento”. Um exemplo desse fenômeno seria o Brasil, o que fez com que os estruturalistas abandonassem, de fato, a hipótese de que somente o processo de industrialização seria necessário para superar as condições de subdesenvolvimento. Nesse sentido, o desenvolvimento econômico ganharia aspectos mais amplos – do econômico [industrialização] para sociais, históricos e culturais (FURTADO, 1985 [1973], p. 97).

fase, na interpretação furtadiana, constituem-se dois tipos de atividade industrial: de um lado, uma indústria voltada para o setor exportador, com produtos não muito sofisticados; de outro, uma atividade industrial capaz de suprir as necessidades básicas de uma crescente população urbana.

Na atividade industrial, voltada para o setor exportador, não se verifica um dinamismo próprio, visto que ainda é um “desenvolvimento para fora”, nos termos cepalinos. Logo, trata-se de uma extensão do mercado global e, principalmente, dos centros dominantes. No caso da indústria voltada para abastecer a população urbana, Furtado (1983, p. 177) aponta que seriam “indústrias que utilizam mão-de-obra de forma intensiva, ou que produzem artigos perecíveis, bem como outras que produzem materiais de construção”. Destaca ainda que essas indústrias tendem a se aglomerar nos núcleos urbanos, de forma a se beneficiar dos serviços públicos e dos financiamentos, até então inexistentes noutras partes dos países.

Sunkel e Paz (1970, p. 9) consideram que “la forma en que se diferenciaron las distintas economías latinoamericanas al influjo de su actividad exportadora constituye un apropiado punto de partida para examinar el origen, la profundidad y el dinamismo del proceso de industrialización”. Assim como Furtado (1983), esses autores identificam a atividade exportadora como o ponto de partida para examinar a origem dos processos de industrialização.

A industrialização, ocorrida a reboque de um desenvolvimento para fora, tem fatores limitantes de sua latência. Sunkel e Paz (1970, p. 355) alegam que mesmo as políticas de fomento à industrialização seriam “limitadas por la naturaleza estructural del modelo de crecimiento hacia afuera”, pois este haveria de impor na atividade primária exportadora o eixo central de sua economia. Nesse sentido, os interesses da política da atividade exportadora haveriam de se sobrepor aos interesses industriais.

Nessa linha, Mello (1984, p. 29) identifica o setor agroexportador como fator fundamental do crescimento para fora, ou seja, advém das exportações o “único componente autônomo do crescimento da renda”. Assim, é na transição do dinamismo de uma economia exportadora para uma economia com mecanismos internos de sustentação da demanda que vai ocorrer a evidência de gargalos e desequilíbrios.

O desenvolvimento para dentro seria fundamentado na diversificação da atividade manufatureira na medida em que absorveria a mão de obra de setores mais atrasados da economia, de modo que a produtividade média do trabalho seria gradualmente elevada (RODRÍGUEZ, 1986). Dessa forma, Sunkel e Paz (1970, p. 83) tipificam a Argentina como um exemplo da inflexão do modelo de desenvolvimento de fora para dentro. Com a crise dos anos 1930, verificou-se uma grande pressão baixista de preços e de volume das exportações dos produtos primários, o que resultou numa “aguda escassez de divisas”. Tornou-se impossível, portanto, não restringir ao máximo as importações, seja por meio de políticas cambiais, tarifárias ou mesmo com a proibição direta. Não obstante, as políticas de manutenção da renda e do emprego influenciaram positivamente sobre a demanda de bens e serviços, que antes dependiam de oferta externa. Com isso, surgiram

as condições favoráveis para a produção manufatureira nacional, num processo de substituição de importações, de forma que a inflexão do dinamismo para mecanismos internos deveria ocorrer, necessariamente, por meio de uma industrialização por substituições de importações.²¹

Segundo Curado,

O modelo de substituição de importações do período caracterizou-se, entre outros elementos, pelo elevado grau de fechamento da economia doméstica à concorrência externa e pela presença marcante dos investimentos do Estado, sobretudo nos setores que apresentavam barreiras à entrada (financeiras e tecnológicas) praticamente intransponíveis ao capital privado nacional e que não interessavam – em função da baixa rentabilidade e dos elevados prazos da maturação ao capital privado estrangeiro (CURADO, 2013, p. 616).

Fitzgerald (1998) faz uma análise sobre o processo de industrialização na perspectiva da Cepal. O autor identifica três “princípios fundamentais” que regiam ou justificavam esse processo nas décadas de 1940 e 1950. Em primeiro lugar, como já dito, era uma saída ao pessimismo cepalino dos benefícios do comércio internacional. Os países periféricos encontravam-se numa situação de desvantagem nas relações centro-periferia. Além disso, havia a perspectiva de um agravamento nesse desequilíbrio comercial, de modo que as pressões sobre o balanço de pagamentos dos países seriam cada vez mais frequentes e intensas. Ainda, em segundo lugar, a industrialização seria uma maneira de absorver o excedente de mão de obra e deslocar a força de trabalho de setores primário-exportadores para um setor dinâmico. Por fim, argumentava-se que a industrialização sob coordenação do Estado seria a maneira mais rápida de fomentar avanços tecnológicos absorvidos pela própria economia, pois, de outro modo, os avanços seriam sentidos nos países centrais.

Assim, com a “absorção interna” do aumento do progresso técnico promovido pela industrialização, os impactos seriam na elevação do padrão de vida dos habitantes, bem como em uma maior quantidade de capital por trabalhador. Para a Cepal (2000 [1951], p. 76), a questão da elevação do padrão de vida era de “importância decisiva”, e dependia da quantidade de capital por trabalhador empregado na indústria, nos transportes e também na produção primária.

É importante destacar dois pontos da prerrogativa cepalina. O primeiro é o reconhecimento de que a industrialização exige, obviamente, formação de capital para as inversões necessárias. Para a Cepal, esse montante não seria fruto da retração de consumo das massas, visto que já este já era identificado como muito baixo, e tampouco somente da poupança interna: “seria possível que investimentos estrangeiros bem encaminhados contribuíssem para o aumento imediato da produtividade por trabalhador” (CEPAL, 2000 [1951], p. 77).

²¹ Tavares (1978) reitera que o modelo de substituição de importações retira das exportações o eixo dinâmico da economia periférica, transferindo-o aos investimentos. Nessa inflexão, o termo “substituição de importações” deve ser tomado como uma mudança qualitativa das importações.

O segundo ponto é justamente o que se refere às pressões sobre o balanço de pagamentos provenientes das importações de bens de capital para formar a capacidade industrial. O processo exigiria uma mudança qualitativa das importações: de bens de consumo para bens de capital²². Ao reconhecer a dualidade da economia primário-exportadora, tem-se que o setor exportador primário deveria ser o financiador (em dólares) desse processo de industrialização.

A industrialização da América Latina não é incompatível com o desenvolvimento eficaz da produção primária. Pelo contrário, uma das condições essenciais para que o desenvolvimento da indústria possa ir cumprindo o objetivo social de elevar o padrão de vida é que se disponha dos melhores equipamentos em termos de maquinaria e instrumentos, e que se aproveite prontamente o progresso da técnica em sua renovação sistemática. A mecanização da agricultura implica a mesma exigência. Necessitamos de uma importação considerável de bens de capital e também precisamos exportar produtos primários para conseguí-la (CEPAL, 2000 [1951], p. 74).

Esse processo de industrialização com substituição de importações seria posteriormente caracterizado como concentrador e excludente, no sentido de que os frutos do progresso tecnológico da industrialização se concentrariam nas mãos dos capitalistas, excluindo as massas e, portanto, acentuando a desigualdade de renda (KAY, 1989; SCHNEIDER, 2013). Sem deixar de considerar a industrialização um fenômeno importante para o desenvolvimento econômico, esses dois conceitos seriam, ao longo do tempo, desassociados ou compreendidos como conceitos singulares e, principalmente, com dinâmicas distintas²³.

Conclusão

O objetivo deste artigo foi apresentar as principais ideias concebidas pelos estruturalistas latino-americanos da Cepal, de forma a sedimentar uma estratégia desenvolvimentista no contexto das décadas de 1940 e 1950, ou seja, as teses fundadoras do pensamento cepalino e como estas convergiram para o debate sobre desenvolvimento econômico que estava a acontecer.

De fato, a própria criação da Cepal, em 1948, foi uma manifestação de como as questões sobre as diferenças potenciais entre os países não somente se erigiam no campo acadêmico, mas também nas salas e nos gabinetes institucionais, o que não significa dizer

²² No Brasil, a solução de contorno para essas restrições se daria por meio de políticas cambiais desenvolvimentistas, como “por exemplo, com a da Instrução 70 da SUMOC de Vargas (leilões de câmbio com faixas de ‘essencialidade’ para importações) ou na ‘lei de similares’ de JK” (FONSECA, 2016, p. 122).

²³ Curado (2013, p. 624) sintetiza o processo de desassociação entre os dois conceitos: “o que já está claro nestas análises é que crescimento não se confunde com efetivo desenvolvimento econômico e social. É evidente que, além do esforço de análise, a evolução concreta da economia brasileira ao longo das décadas de sessenta e setenta contribuiu de forma decisiva para consolidar essa visão. No auge do ‘milagre econômico’, já eram evidentes os limites do processo de industrialização para o desenvolvimento”.

que esses movimentos não tenham tido oposição. Furtado (1985a), como mencionado acima, relata as dificuldades no âmbito da criação da Cepal, posto que o governo dos Estados Unidos se posicionava contrário a ela. Inicialmente, o empenho em criar a Cepal partiu do governo chileno. Dessa forma, não se mostrou, portanto, uma consciência conjunta dos países de economias periféricas. O engajamento de alguns países só iria ocorrer anos depois.

Não obstante, a defesa de ideias sobre desenvolvimento e industrialização já estava em pleno andamento, ao menos no caso brasileiro. A concepção de que a industrialização seria uma etapa necessária para alcançar os países ricos se mostrava com vigor e, principalmente, com aderência da classe política e burocrática. Assim, evidenciava-se que a relevância da Cepal nesse momento não foi trazer à tona a discussão, posto que ela já ocorria, mas ser um órgão capaz de sistematizar e concatenar essas ideias dentro de uma formalização teórica. Essa formalização seria suficientemente capaz de fazer com que as ideias transitassem tanto pelas vias burocráticas – na forma de estudos econômicos aplicados – como também pelos debates acadêmicos. Dessa forma, a Cepal deu uma corporificação mais sofisticada a essa temática.

Essa sistematização pôde ser vista no que denominamos de “três teses fundamentais” da Cepal. Buscou-se, por meio dela, demonstrar que havia uma “lógica interna” dentro do pensamento cepalino na defesa da industrialização como indutora do desenvolvimento econômico. Prebisch (1949) aponta evidências de que os benefícios do comércio internacional não se materializavam conforme postulava a teoria clássica, de modo que as economias poderiam ser classificadas como “centrais” e “periféricas”. Uma espécie de corolário dessa perspectiva está na segunda tese, chamada deterioração dos termos de troca. Essa tese supunha que a especialização em produtos manufatureiros e primários, respectivamente, a de economias centrais e periféricas, apresentava uma tendência de declínio relativo para os produtos primários. Assim, essa tendência baixista dos produtos primários teria impacto no coeficiente de importação dos países periféricos e, de fato, promoveria crises de balanço de pagamentos cada vez mais frequentes e mais acentuadas. Dessa forma, originalmente, a saída para os países periféricos seria por meio da industrialização – a ocorrência de uma mudança estrutural nas economias periféricas daria conta de promover o desenvolvimento econômico.

Sinteticamente, esse foi o aporte da Cepal na defesa da industrialização, que não se mostrava como uma opção, mas como uma imposição diante das evidências empíricas catalogadas pelos economistas cepalinos. Nesse sentido, os primeiros textos da Cepal demonstram que a ideia de industrialização estava associada ao desenvolvimento econômico. Por essa razão, a Cepal se manteve coesa num primeiro momento. A industrialização, na fase criativa da Cepal, seria o meio pelo qual os países periféricos conseguiriam romper com as estruturas condicionantes do subdesenvolvimento. Tratava-se do último recurso capaz de subverter a condenação imposta aos países periféricos, levando-os rumo ao desenvolvimento econômico.

Posteriormente, essa associação entre industrialização e desenvolvimento econômico seria revista, desdobrando diversas perspectivas dentro do pensamento da Cepal

e, também, no “pensamento desenvolvimentista” independente. Não obstante, ao abrir o prisma de interpretações sobre o processo de industrialização nos países periféricos, a Cepal já havia delimitado o seu campo de visão e sua relevância no debate.

Referências

BARBOSA, A. de F. Raul Presbich (1901-1986): a construção da América Latina e do Terceiro Mundo, de Dosman, Edgar Jr. **Novos Estudos - Cebrap**, n. 94, p. 218-220, nov. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-33002012000300015>.

BIANCHI, A. M. Para Auditórios Diferentes, Diferentes Argumentos: Retórica Econômica nos Primórdios da Escola Latino-Americana. In: GALA, Paulo; REGO, José Márcio (Orgs.). **A História do Pensamento Econômico como Teoria e Retórica**. São Paulo: Editora 34, 2003. p. 231-250.

BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na Cepal: uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000a. p. 13-68.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

CEPAL. Estudo econômico da América Latina, 1949. In: BIELSCHOWSKY, R (Org.). **Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 179-216.

CURADO, M. Industrialização e desenvolvimento: uma análise do pensamento econômico brasileiro. **Economia e Sociedade**, v. 22, n. 3, p. 609-640, dez. 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-06182013000300002>.

FITZGERALD, V. La CEPAL y la teoría de la industrialización. **Revista de la CEPAL**, Número Especial, p. 47-61, out. 1998.

FONSECA, P. C. D. As origens e as vertentes formadoras do pensamento cepalino. **Revista Brasileira de Economia**, v. 3, n. 54, p. 333-358, 2000.

FONSECA, P. C. D. Sobre a Intencionalidade da Política Industrializante do Brasil na Década de 1930. **Revista de Economia Política**, v. 1, n. 23, p. 133-148, 2003.

FONSECA, P. C. D. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Pesquisa & Debate**, v. 2, n. 15, p. 225-256, 2004.

FONSECA, P. C. D. A Política e seu Lugar no Estruturalismo: Celso Furtado e o Impacto da Grande Depressão no Brasil. **Economia**, v. 4, n. 10, p. 867-885, 2009.

FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, André Bojikian; BIANCARELLI, André Martins; CINTRA, Marcos Antonio Macedo

- (Orgs.). **Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro**. Brasília: Ipea, 2014. p. 29-78.
- FONSECA, P. C. D. O projeto desenvolvimentista no Brasil: histórico e desafios da atualidade. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 19, n. 11, p. 117-128, 2016.
- FURTADO, C. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- FURTADO, C. **Pequena Introdução ao Desenvolvimento: enfoque interdisciplinar**. São Paulo: Editora Nacional, 1980.
- FURTADO, C. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- FURTADO, C. **A Fantasia Organizada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985a.
- FURTADO, C. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Círculo do Livro, 1985b [1973].
- HOBSBAWM, E. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
- KAY, C. **Latin American Theories of Development and Underdevelopment**. London: Routledge, 1989.
- LOPES, T. C.; ALMEIDA FILHO, N.; PINTO, G. L. H. Prebisch, Furtado e a Revolução Cubana. **Revista de Estudios Latinoamericanos**, v. 42, p. 17-34, 2018.
- LOVE, J. Las fuentes del estructuralismo latinoamericano. **Desarrollo Económico**, [s.l.], v. 36, n. 141, p. 391-402, abr. 1996. <http://dx.doi.org/10.2307/3467398>.
- LOVE, J. **A Construção do Terceiro Mundo: teorias do subdesenvolvimento na Romênia e no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- LOVE, J. The rise and decline of economic structuralism in Latin America: new dimensions. **Latin American Research Review**, v. 40, n. 3, p. 100-125, 2005.
- MISSIO, F.; JAYME JUNIOR, F. G.; OREIRO, J. L. The structuralist tradition in economics: methodological and macroeconomics aspects. **Revista de Economia Política**, v. 35, n. 2, p. 247-266, jun. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-31572015v35n02a03>.
- MOLLO, M. de L. R.; AMADO, A. M. O debate desenvolvimentista no Brasil: tomando partido. **Economia e Sociedade**, v. 24, n. 1, p. 1-28, abr. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2015v24n1art1>.
- PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, v. 1, 2000 [1949].

RODRÍGUEZ, O. O pensamento da Cepal: síntese e crítica. **Novos Estudos**, v. 16, n. 3, p. 8-28, dez. 1986.

RODRÍGUEZ, O. **O Estruturalismo Latino-Americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SALOMÃO, I. C. As origens do desenvolvimentismo brasileiro e suas controvérsias: notas sobre o debate historiográfico. **Nova Economia**, v. 27, n. 3, p. 421-442, dez. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/0103-6351/3220>.

SCHNEIDER, B. R.. O Estado desenvolvimentista no Brasil: perspectivas históricas e comparadas. **Texto para Discussão IPEA**, n. 1871, 2013.

SUNKEL, O.; PAZ, P. **El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo**. Cidade do México: Siglo XXI, 1970.

SUNKEL, O. The Development of Development Thinking. **The Ids Bulletin**, v. 8, n. 3, p. 6-12, 2009[1977]. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1759-5436.1977.mp8003002.x>.

TAVARES, M. da C. **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.