

O modelo centro-periferia e a economia política da Cepal: ontem e hoje*

André Nassif
andrenassif27@gmail.com

Departamento de Economia e Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE)
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Resumo

Este artigo debruça-se nas teses de Prebisch-Singer acerca do modelo centro-periferia, que constituiu o cerne da teoria do desenvolvimento dos países periféricos. As teses da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe) mantêm o argumento do desenvolvimentismo clássico, segundo o qual a industrialização é a única via para superar o subdesenvolvimento. No entanto, as teorias cepalinas incorporam as especificidades históricas, econômicas e sociais dos países periféricos e dão maior destaque ao papel das políticas de desenvolvimento, sem as quais não é possível promover e sustentar trajetórias bem sucedidas de convergência dessas economias para níveis elevados de renda per capita e bem-estar. O artigo enfatiza os aspectos teóricos e normativos concernentes à economia política da Cepal, do início dos anos 1950 até a atualidade. Mostra que, a partir da década de 1980, os economistas cepalinos, influenciados pelos modelos evolucionistas neoshumpeterianos e munidos de instrumental microeconômico sofisticado, mantiveram incólumes as proposições originais de Prebisch com respeito às restrições externas ao desenvolvimento econômico dos países periféricos, embora tenham feito também um balanço crítico do modelo de substituição de importações na América Latina.

Palavras-chave: modelo centro-periferia; subdesenvolvimento; desenvolvimento; CEPAL.
Classificação JEL: B15; B20; B25.

Abstract

This paper embraces the Prebisch-Singer hypotheses on the core-periphery model, which forms the basis for the economic development theory of periphery countries. ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) theories maintain the classical developmentalism argument, according to which industrialization is the main means to overcome underdevelopment. However, ECLAC theories also consider economic, historical and social specificities of periphery countries and give major emphasis to the role of development policies, policies that without which it is not possible for these economies to promote and sustain successful trajectories of catching up to high levels of per capita income and wellbeing. The article emphasizes the theoretical and normative aspects of the political economy of ECLAC from the 1950s to the present. It shows that since the 1980s, ECLAC economists, using sophisticated microeconomic tools, have been critically reviewing the import substitution development model in Latin America. Despite this, they have not modified the main Prebisch-Singer propositions related to the external constraints to the economic development of periphery countries.

Keywords: core-periphery model; underdevelopment; development; ECLAC.
JEL classification: B15; B20; B25.

Área da Anpec: Área 2 – Economia Política

* Artigo apresentado no 49º Encontro Nacional de Economia da Associação dos Centros de Pós-Graduação em Economia (Anpec), 6 a 10 de dezembro de 2021 (formato *on line*).

O modelo centro-periferia e a economia política da Cepal: ontem e hoje

1. Introdução

Os países subdesenvolvidos, notadamente na América Latina e na Ásia, não reproduziram, necessariamente, processos de desenvolvimento análogos aos dos países capitalistas, hoje, adiantados, especialmente os da Europa Continental. Por isso, embora as teses estruturalistas-desenvolvimentistas latino-americanas também amparem a defesa da industrialização como única via para superar o subdesenvolvimento, com base em argumentos idênticos ao desenvolvimentismo clássico¹, suas teorias contêm dois aspectos que demarcam um maior avanço em relação a este: por um lado, a incorporação das especificidades históricas, sociais e institucionais de cada país ou região, bem como do padrão de inserção das economias subdesenvolvidas ou em desenvolvimento (“periféricas”) na economia global; e, por outro, a ênfase em proposições de políticas econômicas em prol do desenvolvimento (“políticas de desenvolvimento”; e “políticas de planejamento econômico”), sem as quais é possível promover e sustentar trajetórias bem sucedidas de convergência dessas economias para níveis elevados de renda per capita e bem-estar.

Este artigo debruça-se nas teses de Prebisch-Singer acerca do modelo centro-periferia, que constituiu o cerne da teoria do desenvolvimento dos países periféricos. A discussão do modelo centro-periferia e a economia política da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe) é apresentada em quatro seções adicionais. A Seção 2 discute o modelo centro-periferia, base analítica das teorias estruturalistas e neoestruturalistas de desenvolvimento latino-americanas. A Seção 3 analisa o aparato analítico da economia política da Cepal como princípio norteador das políticas nacional-desenvolvimentistas latino-americanas, adotadas no período 1950-1980. A Seção 4 discute a evolução do modelo centro-periferia entre os anos 1980 e a atualidade. Mostrarei como os economistas cepalinos, influenciados pelos modelos evolucionistas neoshumpeterianos e munidos de instrumental microeconômico sofisticado, mantiveram incólumes as proposições originais de Prebisch com respeito às restrições externas ao desenvolvimento econômico dos países periféricos, embora tenham feito também um balanço crítico do modelo de substituição de importações na América Latina. A Seção 5 apresenta uma breve conclusão.

2. O modelo centro-periferia como base teórica para o estruturalismo-desenvolvimentista latino-americano

O modelo centro-periferia origina-se das teses desenvolvidas, de forma quase simultânea, mas independente, no início dos anos 1950, por Raúl Prebisch, segundo secretário-executivo da Cepal, e Hans Singer, economista do Departamento Econômico das Nações Unidas.² Prebisch (1949), particularmente, divide a economia mundial em dois blocos de países: o “centro”, formado pelos países desenvolvidos, que concentram as inovações e detêm a posição de quase-monopólio do progresso técnico global; e a “periferia”, formada pelos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, que procuram imitar e absorver o progresso técnico emanado dos países centrais.

Com base na dinâmica dos fluxos de comércio de bens e serviços entre os países do centro e da periferia, Prebisch (1949) e Singer (1950) concluíam que os benefícios oriundos da divisão internacional do trabalho não se transferiam à periferia, ao contrário do que postulava a teoria das vantagens comparativas, base da defesa do livre-comércio. Convém sintetizar os elementos centrais dessa teoria.

¹ As teses estruturalistas-desenvolvimentistas latino-americanas, a exemplo do desenvolvimentismo clássico, amparam-se, por um lado, nas hipóteses de que o setor manufatureiro é o motor da acumulação de capital e constituiu-se em fonte geradora e disseminadora do progresso técnico, e, por outro, na concepção de que o desenvolvimento econômico envolve um processo de mudança estrutural em que os recursos produtivos são realocados dos setores de baixa para os de alta produtividade.

² Embora o artigo seminal de Prebisch tenha sido publicado em espanhol, em 1949, a edição em inglês foi feita em 1950, mesmo ano em que o artigo de Singer foi publicado na *American Economic Review*.

A teoria das vantagens comparativas propõe que, sob *laissez-faire* e livre-comércio internacional, cada país tende a se especializar na produção de bens e serviços **relativamente** mais baratos, ou seja, que sejam produzidos com maior produtividade relativa ou “vantagem comparativa do que seus parceiros comerciais”³. Para facilitar o entendimento, imagine que a economia global, formada pelos países centrais e periféricos, produza duas categorias de bens: primários, formados por soja, frutas e café; e manufaturados, formados por vestuário, calçados e máquinas & equipamentos. A teoria das vantagens comparativas apresenta um resultado contraintuitivo: mesmo que os países periféricos sejam capazes de produzir alguns desses bens manufaturados (por exemplo, calçados) a preços mais baratos, em termos absolutos, do que os países centrais, é mais recomendável que os recursos produtivos sejam alocados na produção dos bens considerados **relativamente** mais baratos.

Assim, a teoria das vantagens comparativas postula que os países periféricos só serão capazes de maximizar a eficiência se os recursos da economia forem aproveitados prioritariamente na produção de bens e serviços com menores custos comparativos (“custos de oportunidade”). Como essa teoria é considerada, até hoje, a base para a defesa do livre-comércio, ela conclui que os países periféricos devem se especializar na produção de produtos primários, enquanto os países centrais na produção de bens manufaturados.

Na visão teórica de David Ricardo (1817), a fonte que determina as vantagens comparativas de cada país é o domínio relativo da tecnologia utilizada no processo produtivo de cada bem, determinada, por sua vez, pelo maior ou menor tempo de trabalho incorporado em sua produção, comparativamente ao requerido pelos demais competidores internacionais. Entretanto, a teoria trata a tecnologia como um fator exógeno, isto é, uma dádiva que, misteriosamente herdada das práticas de *laissez-faire* e livre-comércio, diferenciaria países centrais e periféricos. Desconsidera, portanto, que a geração e difusão de tecnologia resultam da interação simultânea entre os estímulos provenientes das políticas governamentais e as respostas, em termos de esforços e resultados inovativos, apresentadas pelos setores privados que comandam a atividade produtiva numa economia de mercado. A teoria das vantagens comparativas negligencia, portanto, o fato de que é dessa interação dinâmica que resultam o maior ou menor ritmo de acumulação de capital e desenvolvimento tecnológico.

Posteriormente, a teoria das vantagens comparativas ganhou uma versão teórica distinta, porém complementar, desenvolvida pelos economistas neoclássicos suecos, Eli Heckscher (1919) e Bertil Ohlin (1924; 1933). Nessa versão, em vez das diferentes tecnologias relativas, a fonte explicativa dos diferentes custos e preços relativos dos bens e serviços produzidos entre os países passou a ser a distinta dotação relativa de fatores dispersa na economia global. Assim, retomando o exemplo anterior, os países periféricos especializam-se em produtos primários, produzidos relativamente mais baratos do que os países centrais, porque dispõem de maior abundância relativa dos fatores (recursos naturais ou trabalho de baixa qualificação) utilizados intensivamente na produção desses bens; já os países centrais especializam-se em produtos manufaturados, produzidos relativamente mais baratos do que os países periféricos, porque dispõem de maior abundância relativa dos fatores (capital ou trabalho de alta qualificação) utilizados intensivamente na produção desses bens industrializados. Essa versão assegura, então, que, ao se engajar em práticas de livre-comércio recíproco, cada um dos blocos de países poderia importar os bens produzidos sob condições de desvantagens comparativas – os países centrais, produtos primários; e os países periféricos, produtos manufaturados – a preços relativamente mais baratos do que seria possível caso fossem produzidos no mercado local.

Todavia, a sofisticação formal do princípio ricardiano das vantagens comparativas permitiu que a teoria neoclássica tradicional passasse a ancorar a defesa do livre-comércio em argumentos predominantemente estáticos. Nesse caso, a teoria neoclássica construiu um aparato analítico capaz de demonstrar que, sob hipóteses bastante restritivas (retornos constantes de escala, concorrência perfeita, *laissez-faire* etc.), o livre-comércio proporcionaria uma alocação

³ A rigor, quando se consideram diversos segmentos produtivos em uma economia, as vantagens comparativas são determinadas, conjuntamente, pelas diferenças entre as produtividades relativas e os salários relativos de cada um deles em relação aos segmentos congêneres do parceiro comercial. Para o leitor interessado numa análise detalhada dessa teoria, ver Krugman, Obstfeld e Melitz, 2015, cap.3.

ótima dos recursos produtivos na economia mundial, ignorando eventuais impactos positivos ou adversos sobre o crescimento econômico de cada país. A visão neoclássica indica que o principal benefício do comércio internacional provém da expansão das importações líquidas de cada país, cujo impacto se consubstancia, no final das contas, em maior bem-estar pela ampliação do consumo total.

A versão neoclássica da teoria das vantagens comparativas atingiu o ápice com o teorema da equalização dos preços relativos dos bens e fatores produtivos, demonstrado por Paul Samuelson (1948, 1949). Esse teorema sacramentou o poder ideológico de convencimento dos governos dos países periféricos quanto aos benefícios, inclusive dinâmicos, oriundos da adesão incondicional ao livre-comércio multilateral. O teorema assegura que, se todos os mercados (de produtos e fatores de produção) funcionarem sob condições de *laissez-faire* e concorrência perfeita, o livre-comércio levaria à equalização dos preços relativos dos bens e fatores de produção na economia mundial. A mecânica de operação do teorema é simples: é a pressão recíproca da concorrência interindustrial entre países que forjaria a queda dos preços relativos dos bens em que cada país detém a posição de desvantagem comparativa. Retomando o exemplo anterior, o teorema prediz que o livre-comércio proporcionaria tanto a queda dos preços relativos dos bens manufaturados importados pelos países periféricos quanto a queda dos preços relativos dos bens primários importados pelos países centrais. Paralelamente, a baixa dos preços relativos desses bens acarretaria, na periferia e no centro, respectivamente, a baixa dos preços relativos dos fatores intensivamente utilizados na produção de ambos (capital e trabalho de alta qualificação nos países periféricos; e recursos naturais e trabalho de baixa qualificação, nos países centrais). Ademais, o teorema garante que o livre-comércio proporcionaria o movimento, na direção contrária, isto é, para cima, dos preços relativos dos bens em que cada um desses blocos de países detém vantagem comparativa, acompanhados da alta dos preços relativos dos fatores utilizados intensivamente em sua produção. Em outras palavras, o teorema da equalização dos preços dos fatores assegura que, num mundo utópico de concorrência perfeita, as taxas de salários e de lucros reais seriam igualadas no mundo inteiro!

Mas, qual é a fonte de desenvolvimento econômico dos países periféricos, se as predições da teoria das vantagens comparativas e do teorema da equalização dos preços relativos dos bens e fatores de produção sugerem que esses países extrairão benefícios perpétuos como exportadores de produtos primários e importadores de bens manufaturados? Embora a teoria neoclássica de comércio internacional não ofereça uma resposta explícita a essa questão, ela sugere, implicitamente, que o maior ritmo de acumulação de capital e progresso técnico no setor manufatureiro tende a fazer com que os preços dos produtos industrializados caiam relativamente aos dos produtos primários no longo prazo. Com isso, os países periféricos, ao se engajarem em práticas de livre-comércio, poderiam acumular capital e absorver progresso técnico embutido nos bens de capital importados dos países centrais, incorporando-os às atividades produtivas locais (inclusive em segmentos industriais nascentes) e, com isso, acelerar seu processo de desenvolvimento econômico.

Embora não haja qualquer evidência histórica de nação bem-sucedida em que o curso do desenvolvimento ficasse à mercê da extrema dependência de importação de bens manufaturados,⁴ as críticas de Prebisch (1949) e Singer (1950) são, no entanto, predominantemente teóricas. Elas se sustentam na tese de que o teorema da equalização dos preços relativos dos bens e fatores de produção não se ajusta ao mundo real e à dinâmica observada no comércio internacional. E as razões para a discrepância entre teoria e realidade decorrem da heterogeneidade estrutural inerente ao comportamento da oferta e demanda dos produtos primários *vis-à-vis* aos manufaturados. Do lado da oferta, o setor de bens manufaturados conta com duas características marcantes: gera, difunde e exhibe maior ritmo de inovações tecnológicas; opera com tecnologias sujeitas a economias de escala, estáticas e dinâmicas, comandando, portanto, a dinâmica da acumulação de capital, do progresso técnico, do crescimento econômico e da sustentação da produtividade no longo prazo. Com isso, o maior grau de oligopolização tende a inibir a concorrência em preços nesse setor, conferindo enorme poder às empresas líderes para fixar os preços de mercado e controlar as margens de lucro desejadas. Como observa Prebisch (1949:16), se fossem válidas as

⁴ Referências nesse sentido são os livros clássicos de Amsdem (2001) e Chang (2003).

predições do teorema, “dada a maior produtividade da indústria, os termos de troca [ou seja, a relação de preços entre os produtos exportados e importados pela periferia] deveriam se mover em favor dos produtos primários”. Mas essa tendência não se verifica, porque, do lado da oferta, os maiores ganhos de produtividade, que implicam quedas acentuadas dos custos dos produtos manufaturados produzidos nos países centrais, não são repassados proporcionalmente para os preços. Do lado da demanda, é também notória a heterogeneidade estrutural observada entre os produtos exportados pelo centro e pela periferia. Neste particular, uma das condições necessárias para que o teorema da equalização dos preços relativos dos bens e fatores seja validado no mundo real é que a elasticidade-renda da demanda dos produtos que compõem o padrão de especialização do centro (manufaturados) e da periferia (primários) seja igual à unidade. Quer dizer, os percentuais médios de expansão da demanda mundial de produtos primários e manufaturados precisam ser, tendencialmente, iguais às taxas médias de crescimento da renda mundial.

Acontece que, também no comércio internacional, prevalece a chamada lei de Engel: a elasticidade-renda da demanda dos bens de “luxo”, que englobam a maior parte dos bens manufaturados, sujeitos à diferenciação de produtos e à manipulação das preferências dos consumidores pelo marketing, publicidade e propaganda, é superior à unidade; já a elasticidade-renda da demanda dos bens “essenciais”, que abarcam os produtos primários, geralmente homogêneos e facilmente substituíveis no mercado, é inferior a um. Isso posto, ao observar as condições históricas e econômicas prevaletentes de 1870 ao início dos anos 1930, quando os países periféricos se guiavam por uma estratégia de desenvolvimento voltada predominantemente “para fora”, Prebisch (1949) e Singer (1950) concluíam que esse modelo tendia a replicar um crescimento perverso e não-sustentável no longo prazo. Mesmo nos ciclos de expansão econômica global, a demanda dos bens primários exportados pela periferia tendia a crescer num ritmo inferior à dos manufaturados exportados pelo centro, acarretando tendência à deterioração dos termos de troca (TT). Como observa Prebisch (1951: 23), “as importações de produtos primários nos centros industriais tendem a crescer em menor intensidade que a renda real. Em outras palavras, a elasticidade-renda da demanda de importações de produtos primários efetivada pelo centro tende a ser menor do que a unidade”.

Sendo assim, um padrão de inserção internacional guiado pelas vantagens comparativas estáticas torna impossível o desenvolvimento econômico na periferia, porque a deterioração secular dos TT tende a reduzir sua capacidade de importar, quer dizer, tende a reduzir, relativamente, os fluxos de divisas necessárias para financiar as importações de manufaturados, notadamente de máquinas e equipamentos destinados à acumulação de capital. Com efeito, expressando o valor em divisas (por exemplo, em dólares) dos bens exportados pelo centro (manufaturados) e pela periferia (primários) como o produto do preço unitário pelo quantum transacionado, Prebisch (1949) e Singer (1950) notam que, entre 1870 e 1930, a heterogeneidade estrutural fazia com que, nos ciclos de expansão econômica global, tanto o preço quanto o quantum dos produtos manufaturados exportados pelo centro crescessem, em termos absolutos, tendencialmente mais do que os dos produtos primários exportados pela periferia. Em termos práticos, supondo que a taxa de câmbio real se mantivesse em equilíbrio, ou seja, que a moeda dos países periféricos não ficasse nem sub nem sobrevalorizada em relação à cesta de moeda dos países centrais, esse processo perverso de desenvolvimento voltado “para fora” fazia com que, tendencialmente, o valor das exportações de primários caísse em relação ao valor das exportações de manufaturados. Com isso, reduzia-se a capacidade de importar dos países periféricos, e como parte de sua renda se transferia para os países centrais, eles se sujeitavam a crises recorrentes do balanço de pagamentos (BP).

Como mostra Furtado (1959), em seu clássico *“Formação Econômica do Brasil”*, nos períodos que se seguiam às frequentes crises cambiais, os governos dos países periféricos adotavam expressivas desvalorizações de suas moedas, visando reduzir os preços, em moeda estrangeira, dos bens primários exportáveis e, em contrapartida, aumentar os preços dos manufaturados importáveis. Entretanto, como a demanda de produtos primários é inelástica (isto é, pouco sensível), e a dos produtos manufaturados, elástica (muito sensível), com relação aos preços, as desvalorizações cambiais exerciam efeito praticamente nulo na promoção das exportações dos países periféricos, mas produziam dramática contração de suas importações, fazendo com que o ajuste do BP nesses países fosse fortemente recessivo. Na prática, como

diagnosticou Singer (1950:479), desta vez entre 1870 e o início dos anos 1940, o cenário econômico global escancarava e perpetuava uma tendência em que

“os países industrializados vinham tendo o melhor dos dois mundos, tanto como consumidores de commodities primárias quanto como produtores de produtos manufaturados, enquanto os países subdesenvolvidos [a periferia] vinham tendo o pior dos dois mundos, tanto como consumidores de manufaturados quanto como produtores de matérias-primas”.

Como avaliar os períodos, de curta ou média duração, em que os países periféricos são beneficiados por *booms* de preços dos produtos agrícolas e outras commodities nos mercados internacionais? Será que tais fatos, observados por exemplo entre 1850 e 1870 e mais recentemente ao longo da década de 2000, não comprometeriam as teses de Prebisch, cuja corroboração depende crucialmente da hipótese da deterioração dos termos de troca? A resposta é não. Nesses períodos transitórios, o prêmio obtido pela periferia na “loteria das commodities” – para usar a feliz expressão de Diaz-Alejandro (1984) – não se transforma em ganho permanente. São circunstâncias históricas passageiras, em que o expressivo aumento dos preços relativos desses produtos resulta de excepcional elevação da demanda por *players* relevantes na cena internacional, casos da Inglaterra, no auge da Revolução Industrial, entre 1850 e 1870, e da China, durante sua transição para uma economia de renda média nos anos 2000. Já as teses de Prebisch-Singer assentam-se na hipótese de deterioração **secular** dos termos de troca, reiteradamente corroborada pelas evidências empíricas.⁵

Há, então, alternativa à livre inserção comercial externa, que acaba por condenar os países periféricos à estagnação econômica no longo prazo? Como mostra Prebisch (1949:32), a adoção dos controles cambiais e a deflagração do processo de substituição de importações como novo modelo de desenvolvimento dos países periféricos latino-americanos, a partir dos anos 1930, “não foram frutos de uma teoria, mas da imposição das circunstâncias”. Isso porque foi tão severa a retração da demanda internacional de produtos primários durante a Grande Depressão, que, diante da mudança dos preços relativos em favor da indústria nascente local e da escassez de divisas para financiar importações de manufaturados, os países latino-americanos foram induzidos a orientar **espontaneamente** seu modelo de desenvolvimento “para dentro”, através do chamado processo de substituição de importações. Mas tanto no artigo-manifesto de 1949 quanto em seu estudo de 1951, de maior precisão teórica, Prebisch enuncia argumentos a favor da adoção de políticas de desenvolvimento **deliberadamente** coordenadas pelo Estado. Parafraseando Marx, a Prebisch e aos economistas cepalinos não bastava apenas interpretar o mundo periférico, mas também transformá-lo. Sob influência da economia política da Cepal, estava dada a largada para que, a partir dos anos 1950, os governos da periferia latino-americana passassem a ancorar suas políticas públicas de longo prazo em programas nacionais de desenvolvimento.

3. A economia política da Cepal e o Estado nacional-desenvolvimentista

Não resta dúvida de que as políticas públicas de cunho nacional-desenvolvimentista levadas a cabo entre 1950 e 1980 em diversos países da América Latina, inclusive no Brasil, tiveram enorme influência das ideias de Prebisch e do frutífero debate teórico travado na Cepal. É curioso que, nas últimas três décadas, os aspectos teóricos basilares e as implicações normativas concernentes ao nacional-desenvolvimentismo têm sido analisados criticamente, sobretudo no Brasil, de maneira enviesada, depreciativa e ideologicamente preconceituosa. É verdade que os planos nacionais de desenvolvimento efetivamente adotados pelos governos dos países periféricos latino-americanos, incluindo o do Brasil, tiveram problemas tanto de concepção quanto de

⁵ Coatsworth e Williamson (2002) confirmam que os TT dos países periféricos tiveram tendência de deterioração quase monotônica entre 1870 e o início dos anos 1940. Já o Fundo Monetário Internacional (FMI, 1994: 92) registra “uma tendência à queda dos preços das commodities ao longo do pós-Guerra”, lembrando ainda que “o enfraquecimento desses preços não é temporário, mas secular”. Num trabalho recente, Silva, Prado e Torracca (2016) concluem que, no período 1977-2011, os TT foram tendencialmente desfavoráveis aos países periféricos.

implementação. Mas, esses planos, que serão discutidos na próxima seção, não seguiram, fielmente, as estratégias de políticas públicas recomendadas pela Cepal.

A rigor, quase todos os países que se desenvolveram, ou ainda buscam se desenvolver, após a Revolução Industrial inglesa não se guiaram pelas recomendações liberais clássicas de deixar que o curso do desenvolvimento seguisse livremente (*laissez faire, laissez passer*) o padrão de especialização dado por suas vantagens comparativas naturais.⁶ Ao contrário, países como os Estados Unidos e Alemanha, no final do século XIX, bem como o Japão, Coreia do Sul, Taiwan, China e Índia, após a Segunda Guerra Mundial,⁷ guiaram-se, ou ainda se guiam, por estratégias claramente nacional-desenvolvimentistas, ancoradas no conhecido argumento teórico da proteção da indústria nascente.

Esse argumento nacionalista ampara teoricamente a adoção de medidas de proteção em prol da industrialização (o que não significa proteger apenas uma indústria específica, como pode sugerir a expressão), como condição *sine qua non* para a consecução do *catching up*. Foi pioneiramente enunciado por Alexander Hamilton (1791), secretário do Tesouro do primeiro governo norte-americano pós-independência, e elaborado pelo economista alemão Friedrich List (1841), quando tanto os Estados Unidos como a Alemanha mantinham-se bem atrasados em relação à Inglaterra, que detinha o status de principal potência tecnológica, econômica e financeira na economia mundial, em meados do século XIX. O argumento ampara-se na ideia, diga-se de passagem, intuitiva de que se mantiver o engajamento incondicional em práticas incondicionais de livre-comércio, um país pobre e atrasado em relação à fronteira tecnológica internacional tende a perpetuar suas posições “naturais” de vantagem comparativa estática, baseada em produtos primários ou tradicionais. Teoricamente, o argumento é bastante sólido, pois implicitamente capta a hipótese de que o setor agrário tradicional, sujeito a retornos decrescentes, é incapaz de absorver o excesso de mão de obra criado pela taxa de crescimento populacional.

Embora Hamilton e List não detivessem o domínio preciso desses conceitos, eles tinham plena consciência de que apenas uma estratégia de desenvolvimento comandada pelo crescimento e diversificação do setor industrial teria maior potencial de acelerar a acumulação de capital e o progresso técnico, fazendo um país subdesenvolvido superar a condição de atraso econômico e social. As políticas de proteção, recomendadas por eles, combinavam vários mecanismos para incentivar a produção doméstica e promover a integração do mercado nacional, como tarifas aduaneiras de importação, subsídios à produção e ao crédito, investimentos públicos em infraestrutura, reforma agrária, dentre outros. O argumento favorável à proteção da indústria nascente é teoricamente tão poderoso que foi não apenas aceito pelo economista liberal clássico John Stuart Mill (1848)⁸, como também recebeu a chancela do Artigo XVIII, do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), e segue preservado pelas regras multilaterais da Organização Mundial do Comércio (OMC). Com ele, permite-se que países pobres imponham barreiras à importação, visando à promoção do setor industrial nascente.

⁶ Curiosamente, como mostrou o historiador econômico inglês Leonard Gomes, diferentemente de Smith e Mill, os maiores defensores do livre-comércio na economia política clássica, o ativismo liberal de Ricardo, no plano internacional, restringiu-se à luta pela eliminação das tarifas de importação de trigo na Inglaterra. Ricardo acreditava que as barreiras comerciais a esse produto oneravam a cesta de consumo dos trabalhadores e, portanto, o custo real da mão de obra local, reduzindo as taxas de lucro no setor manufatureiro britânico. Assim, se para Ricardo o princípio das vantagens comparativas teria sido formulado para demonstrar que algum comércio é sempre mais benéfico do que nenhum, para Mill e, posteriormente, para os economistas neoclássicos, esse mesmo princípio viria a ser utilizado como base teórica principal da defesa do livre-comércio no plano global.

⁷ Veja Johnson (1982), Amsden (1989; 2001), Wade (2003), Chang (2003) e IADB (2004).

⁸ No geral, Mill (1848:381-382) era entusiasta das práticas de livre-comércio amparadas pelo princípio das vantagens comparativas. No entanto, abria exceção para a adoção de barreiras protecionistas, a fim de que um país atrasado adquirisse a habilidade e experiência tecnológica já alcançadas por outro país mais adiantado, cuja “superioridade sobre o primeiro, em um ramo de produção, muitas vezes vem apenas do fato de ter começado antes”. Mill, no entanto, sugere critérios bem mais racionais do que muitos economistas entusiastas do protecionismo, já que adverte que é essencial a seleção de setores com real potencial de absorção tecnológica e que o tempo de proteção não vá além do necessário para que as empresas protegidas obtenham o domínio tecnológico sob condições competitivas.

O posicionamento favorável dos economistas cepalinos à adoção de políticas protecionistas em prol da industrialização na periferia latino-americana também se respaldou no argumento para a proteção da indústria nascente, o mesmo que justificara as políticas protecionistas dos países de industrialização retardatária em relação ao desenvolvimento econômico britânico. Em ambos os casos, o argumento fundamentou-se na evidência de que o engajamento das economias de industrialização tardia em práticas de livre-comércio fazia perpetuar os *gaps* tecnológicos absolutos desses países em relação aos que se desenvolveram antes. A diferença é que o argumento cepalino era reforçado pela evidência de que, em virtude das relações de troca desfavoráveis à periferia, o liberalismo comercial com os países do centro, que, a essa altura, incluía também os Estados Unidos e diversos países da Europa Continental, barrava o processo de desenvolvimento econômico na América Latina.

As políticas recomendadas pela Cepal não se restringiam à adoção de programas de “política industrial”, definida como um conjunto de incentivos públicos a atividades, segmentos e cadeias produtivas com maior potencial de acelerar a acumulação de capital, difundir progresso técnico e, conseqüentemente, promover o desenvolvimento econômico no longo prazo.⁹ Mais abrangente, a Cepal propunha, acertadamente ao meu juízo, que os governos dos países periféricos latino-americanos se guiassem pelo planejamento econômico, mediante a adoção de planos nacionais de desenvolvimento. Os economistas cepalinos tinham consciência de que o desafio latino-americano, a partir da segunda metade do século XX, era bem maior do que o enfrentado pelos Estados nacionais retardatários do final do século XIX, especialmente Estados Unidos e Alemanha. Enquanto nestes, a tarefa consistiu em destinar incentivos públicos ao fomento de indústrias e inovações radicais ali em gestação e criadas por eles mesmos (como máquinas e equipamentos mecânicos, eletricidade, indústria automotriz, química, dentre outras),¹⁰ na periferia latino-americana, os suportes governamentais eram orientados para promover a industrialização por substituição de importações, capitaneada por investimentos privados nacionais, estrangeiros ou estatais em setores cuja tecnologia já era praticamente madura nos países centrais. Ou seja, no primeiro caso, os estímulos governamentais direcionaram-se a inovações genuínas; no segundo, à replicação dos padrões de produção, de consumo e de tecnologia dos países centrais, mediante imitação.

Prebisch, particularmente, sabia do tamanho da empreitada, como que antevendo os diversos problemas microeconômicos que surgiriam e deveriam ser enfrentados e solucionados pelos *policy-makers* ao longo do período de consecução dos programas de desenvolvimento no Brasil e no restante da América Latina. Como compatibilizar, por exemplo, tecnologias industriais criadas e existentes no centro, caracterizadas por gigantescas escalas técnicas de produção e alta intensidade capital-trabalho, com o menor tamanho dos mercados e a enorme disponibilidade de mão de obra ociosa na periferia? Afinal, os projetos de engenharia das plantas industriais possuem requisitos técnicos e incorporam máquinas e equipamentos tecnologicamente indivisíveis,¹¹ decorrentes do ritmo mais acelerado de progresso técnico e da demanda potencial observada no centro. Assim sendo, nem sempre é possível adequar o tamanho dessas plantas às dimensões relativamente mais reduzidas de mercado dos países periféricos. Avalia Prebisch (1951: 39-43): “devido às indivisibilidades que caracterizam a maioria dos equipamentos, não cabem outras combinações senão as resultantes dos grandes centros industriais (...); salvo raríssimas exceções, os países subdesenvolvidos não contam com outra alternativa senão empregar esses equipamentos”.

⁹ Embora existam diversas definições para o termo “política industrial”, este conceito, adaptado de Chang (1994:60), me parece mais alinhado com os objetivos estratégicos de um país pobre ou em desenvolvimento.

¹⁰ A respeito da segunda revolução industrial, veja Landes (1969, especialmente, cap. 4 e 5).

¹¹ No sistema manufatureiro, é rara a utilização de equipamentos em que a relação capital-trabalho é de um para um, como máquinas de costura domésticas e colheitadeiras agrícolas. Nas plantas industriais modernas, predominam sistemas de produção contínua e em grande escala, que utilizam máquinas e equipamentos tecnologicamente indivisíveis, a exemplo do que se observa nas indústrias siderúrgica, de extração e refino de petróleo, de papel e celulose, automotiva, chips e diversas outras. Para mais detalhes, veja Scherer e Ross (1990, especialmente cap. 3 e 4).

Além disso, Prebisch tinha noção precisa de que, à medida que o processo de industrialização nos países periféricos acelera o desenvolvimento econômico e reduz a pressão imposta pelo balanço de pagamentos, o aumento da renda per capita induz modificações na estrutura da demanda, as quais, por aumentar a procura de bens de alta elasticidade-renda, tendem a acelerar, endogenamente, o crescimento das importações, submetendo a periferia a riscos de novas restrições externas. Prebisch (1951: 25) diagnostica e sugere mecanismos para superar o problema:

É um fato bem conhecido que, através da industrialização, os países latino-americanos tendem a crescer em ritmo superior ao de suas exportações. Como a capacidade para importar depende, fundamentalmente, dessas exportações, é óbvio que a renda real desses países, em geral, tende a crescer com maior intensidade do que a referida capacidade para importar. Daí se depreende, evidentemente, que aquele volume considerável de importações, que cresce com a mesma ou maior intensidade do que a renda real, não poderia se efetivar, a não ser que outras importações se comprimam na medida necessária para que o total importado não supere, de forma persistente, a capacidade para importar; ou que este excesso seja coberto com investimento direto estrangeiro.

Sendo a substituição de importações o modelo que norteou o processo de desenvolvimento no continente latino-americano, especialmente no Brasil entre as décadas de 1930 e 1980, vale a pena se deter um pouco mais em sua dinâmica de longo prazo. Munida de maior precisão teórica, Maria da Conceição Tavares (1962), uma economista cepalina, em seu trabalho clássico *“Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil”*, identifica três aspectos marcantes dessa dinâmica. O primeiro é que, tal como analisado por Hirschman (1958), a substituição de importações se processa em sequência, começando nas indústrias de bens de consumo final em direção às de bens intermediários e de capital. No entanto, se nas etapas iniciais, a substituição se concentra apenas nas faixas de bens de consumo final, a demanda interna de bens intermediários pressiona, excessivamente, as importações desses insumos, “sem deixar margem para os bens de capital indispensáveis à expansão da capacidade produtiva” (Tavares, *op.cit.*: 45). Daí a recomendação, confirmada pelas experiências de industrialização dos países “grandes”, como o Brasil, México e Colômbia, de que os *policy-makers* definam, em cada sequência, os segmentos estratégicos das indústrias de bens de consumo, intermediários e de capital em que se priorizaria a substituição de importações, evitando, assim, que a continuidade do processo seja abortada por crises do balanço de pagamentos.

O segundo aspecto, inerente à dinâmica do modelo de desenvolvimento na periferia latino-americana, diz respeito às barreiras que se antepõem à continuidade do processo, quando este requer que a substituição de importações avance para as indústrias de maior complexidade tecnológica. A essa altura, é necessário enfrentar diversos problemas que se superpõem, como os segredos de processamento tecnológico (*know-how*), maior dificuldade de absorção de tecnologias, discrepância entre as elevadas escalas de produção exigidas e o tamanho do mercado, volumosos montantes de financiamento requeridos, riscos associados aos projetos de investimento etc. Com isso, nessa etapa, a acumulação de capital tende a ser mais acelerada, enquanto o efeito multiplicador dos investimentos intra e intersetoriais passa a exercer ainda maior pressão altista sobre as importações. Consequentemente, para que crises do balanço de pagamentos não interrompam o processo, o ritmo de crescimento das exportações precisa superar o das importações e/ou deve haver financiamento compensatório de capital estrangeiro (Tavares, *op.cit.*: 47). Não por acaso, no caso brasileiro, em particular, o relativo sucesso obtido com o aumento das exportações de bens manufaturados, ao longo dos anos 1970, foi insuficiente para financiar o crescimento mais acelerado das importações, o que levou a enorme endividamento externo e à crise e estagnação da economia brasileira, a partir dos anos 1980.

O último aspecto, talvez mais importante, está relacionado à natureza intrinsecamente fechada do modelo de substituição de importações. Por maior que seja o esforço para mudar a composição e os fluxos de exportação em favor dos bens manufaturados, cuja demanda é mais dinâmica nos mercados internacionais, o avanço do processo substitutivo traz consigo tendência de redução do coeficiente de importações, isto é, da razão entre o total de importações e a

disponibilidade interna (“consumo aparente”) de bens e serviços.¹² Como salienta Tavares (1963: 39), “o processo de substituição não visa diminuir o *quantum* de importação global, [mas] essa diminuição, quando ocorre, é imposta pelas restrições do setor externo, e não desejada”. Assim, à medida que a substituição de importações avança para um conjunto de indústrias, aparecem novas indústrias por substituir. Mais cedo ou mais tarde, o referido processo tende ao esgotamento. No caso brasileiro, especificamente, Tavares (1963: 115-116), munida de farta evidência empírica, chama a atenção para a saturação desse processo já no início dos anos 1960. Para driblar qualquer tendência à estagnação estrutural no longo prazo, ela sugeria “transitar para um novo modelo de desenvolvimento, verdadeiramente autônomo, [isto é], em que o impulso do desenvolvimento surja dentro do próprio sistema” e no qual os problemas dinâmicos já analisados sejam considerados.

A elaboração dos planos nacionais de desenvolvimento em alguns países na América Latina nos anos 1950 contou com o assessoramento da Cepal – o brasileiro Plano de Metas do Governo JK foi um deles. Pelas razões já discutidas, seria óbvio que, no cardápio das políticas de estímulo à industrialização, os economistas cepalinos incluíssem mecanismos convencionais de proteção da indústria nascente, tais como tarifas de importação, subsídios à produção e ao financiamento dos investimentos, dentre outros. Isso não significa, porém, que a economia política da Cepal compactuasse com a perpetuação de esquemas draconianos de proteção ou a total reorientação das economias latino-americanas para o mercado interno, isolando-as do comércio internacional. Em seus artigos de maior repercussão acadêmica e influência normativa, Prebisch (1949, 1952, 1959) faz ressalvas contundentes em relação à implementação prática dessas políticas de estímulo, as quais merecem ser reproduzidas dos originais. São elas:

a) *Papel do Estado:*

Prebisch (1951: 16) recomenda que o Estado, “ao conceber um programa de desenvolvimento, se limite a criar as condições favoráveis à iniciativa privada, conferindo-lhes os estímulos indispensáveis para alcançar as metas propostas”. Logo, “a atuação do Estado como empresário [ou seja, a criação de empresas estatais] deve se restringir, estritamente, aos casos estrategicamente necessários”.

b) *Papel do capital estrangeiro*

Prebisch (1952: 9) sugere que o “processo de desenvolvimento econômico da periferia latino-americana seja comandado por investimentos nacionais, cabendo aos investimentos estrangeiros um papel apenas complementar”. Aliás, essa estratégia, observada em países como China e Índia nas últimas décadas, acabou não se efetivando na América Latina desde o pós-guerra, o que lhe traz, até hoje, problemas de natureza diversa. Voltarei a discuti-los na próxima seção.

c) *Relação agricultura-indústria*

A análise cepalina destaca a enorme heterogeneidade estrutural não apenas entre o centro e a periferia, mas também dentro da própria periferia. Nela articulam-se um setor primário-exportador, que adota técnicas modernas e exhibe elevados níveis de produtividade, e um setor industrial nascente, que adota técnicas tradicionais e opera com baixa produtividade. Mesmo no âmbito do setor primário, era, e ainda é, expressivo o diferencial de produtividade exibido pela agricultura voltada para a exportação e a agricultura tradicional, que adota tecnologias típicas da produção de subsistência.

Para reverter os baixos níveis de produtividade e a estagnação dos salários reais neste segmento mais atrasado, Prebisch (1951) recomenda a concessão de incentivos visando a sua capitalização e modernização tecnológica. No entanto, ele adverte (*op.cit*: 47) que, “se o ritmo de mecanização for além da capacidade de absorção [na indústria e demais setores] dos trabalhadores

¹² O consumo aparente diz respeito à disponibilidade interna de bens e serviços, sendo calculado como a soma do produto doméstico e das importações, menos as exportações. O coeficiente de importações é, então, mensurado como $\left[\frac{\text{Importações}}{\text{PIB} + \text{Importações} - \text{exportações}} \right] \times 100$. Alternativamente, o coeficiente de importações pode também ser calculado como a razão entre as importações e o PIB.

liberados por ela, cria-se, adicionalmente, o problema do desemprego tecnológico” e processos migratórios que acabam por provocar inchaço de populações e precarização das condições sociais nos centros urbanos. Os problemas inerentes à dualidade agricultura-indústria e ao interior da própria agricultura foram analisados, à exaustão, por outros economistas latino-americanos, como Celso Furtado, Inácio Rangel e Fernando Fajnzylber. Na análise de Furtado (1961), particularmente, mas também de Rangel (1957; 1963), essa dualidade é identificada como empecilho à formação dos mercados internos nos países periféricos latino-americanos, sendo agravada, no caso do Brasil, pela presença de latifúndios herdados por quase quatro séculos de escravidão. Esse problema será retomado mais adiante.

d) *Seletividade e nível de proteção à indústria local:*

Prebisch sustenta o argumento, ainda válido na atualidade, de que a proteção ao mercado local não deve ser indiscriminada, mas seletiva. Ademais, seu nível não deve ser insuficiente nem exagerado, mas apenas o necessário para promover o avanço da produtividade.¹³ Em suas palavras (Prebisch, 1959: 12-13; 20),

“a proteção per se não assegura o aumento da produtividade; ao contrário, se excessiva, tende a reduzir o incentivo à produção. Consequentemente, para que a periferia possa reter os frutos do progresso técnico nas atividades primárias e, especialmente, nas exportações, progresso similar deve ser emanado das atividades industriais, de sorte a sustentar o avanço da produtividade e o aumento dos salários reais, expressos em moeda estrangeira. Isso permitirá, paralelamente, um incremento dos salários reais nas atividades de exportação, evitando, portanto, que a renda real se transfira para o resto do mundo. (...). Proteção massiva ou indiscriminada, que vá além do nível ótimo, pode causar sérios danos na competitividade das exportações e comércio exterior (...) O requisito de que o progresso técnico emana das atividades industriais tem sido devidamente enfatizado pelo argumento da proteção da indústria nascente. [Entretanto], à medida que aumenta a produtividade, a proteção deve ser paulatinamente reduzida, até que seja completamente eliminada”.

e) *Proteção via tarifas de importação (ou, alternativamente, subsídios)¹⁴ versus depreciação cambial:*

Prebisch (1959: 9) enfatiza, a meu juízo corretamente, que ao invés de política contínua de depreciação da moeda nacional, a taxa de câmbio real deve ser mantida no **nível** competitivo, isto é, a moeda doméstica não deve ficar sobrevalorizada em relação à dos parceiros comerciais externos. Para ele:

“uma política de depreciação ou desvalorização deve ser usada apenas para corrigir a sobrevalorização da moeda doméstica, e não como um instrumento para promover mudanças estruturais na economia. Uma política de proteção seletiva, contanto que não seja exageradamente elevada – pois, do contrário, gera ineficiência –, é um instrumento mais adequado. [Isso, porque] o aumento das alíquotas aduaneiras de importação, ao encarecer os produtos estrangeiros, e desde que afete apenas uma reduzida parcela do total das importações, pode ser compensado pelo incremento da produtividade, sem afetar o nível geral de preços da economia”.

f) *Promoção e competitividade das exportações:*

¹³ Em condições competitivas, a tarifa de importação adequada é a que equaliza o preço externo ao doméstico, que, por definição, é mais elevado na fase em que a indústria é considerada infante e enquanto não adquirir escala e competitividade suficientes para que ele convirja para o preço (mais baixo) internacional. Para mais detalhes, veja Krugman, Obstfeld e Melitz (2015, cap.9-11).

¹⁴ No curto prazo, os subsídios diretos à produção são menos prejudiciais aos consumidores do que a tarifa de importação. Com efeito, enquanto esta última aumenta os preços pagos pelos consumidores ao deslocar a demanda de produtos importados para o mercado local, os subsídios à produção conferem estímulo idêntico aos empresários nacionais, porém mantendo inalterados os preços pagos internamente. O ônus decorrente do subsídio recai integralmente no governo (ou melhor, na sociedade, que lhe paga impostos). Para mais detalhes, veja Krugman, Obstfeld e Melitz (2015, cap.9).

É falsa a narrativa de que a economia política da Cepal advogue adotar um modelo de desenvolvimento na periferia latino-americana predominantemente voltado para o mercado interno. Ao contrário, Prebisch alerta, insistentemente, para a importância de que os fluxos de exportações dos países periféricos assegurem os pagamentos de suas importações, evitando, assim, crescente endividamento externo.

A razão principal é óbvia: diferentemente da concepção neoclássica, em que a poupança (“parte da renda nacional não consumida”) é entendida como sacrifício social, a obtenção de saldos comerciais favoráveis – *mutatis mutandis*, objetivo defendido, acertadamente, pelos mercantilistas¹⁵ – permite a geração de fluxos de poupança doméstica suficientes para aliviar restrições externas ao crescimento econômico. Isso ocorre porque o incremento das exportações líquidas acarreta, simultaneamente, aumento da renda agregada e, tudo o mais constante, aumento dos fluxos líquidos de divisas em moedas conversíveis.¹⁶ Segundo Prebisch (1951: 46; 63), “as maiores margens de poupança, decorrentes dos fluxos exportadores [líquidos], podem ser utilizadas para financiar as importações de bens de capital” (...). [Para isso], requerem-se esforços para aumentar as exportações e, simultaneamente, alterar a composição das importações por produção interna, tanto na indústria como na agricultura”. O autor reconhece, porém, que o dinamismo das exportações e a alteração de sua composição em favor dos produtos manufaturados não são tarefa fácil para economias periféricas, cujos mercados, nas fases iniciais de industrialização, são relativamente pequenos para alcançar competitividade em indústrias sujeitas a enormes economias de escala. Mesmo sem dispor do instrumental analítico adequado na época, Prebisch sugere duas estratégias para a mudança do perfil das exportações, ambas avalizadas, ainda hoje, pela moderna teoria de comércio internacional.

A primeira é fazer com que o aparato de proteção da indústria local contra as importações, à medida que promova mudanças na estrutura produtiva, opere também como mecanismo de criação de vantagens comparativas dinâmicas e de ampliação da participação, na cesta de exportáveis, de bens manufaturados tecnologicamente mais sofisticados e com maior elasticidade-renda da demanda nos mercados globais. Diz Prebisch (1959: 26):

“a industrialização necessita de uma política dinâmica de proteção, que deveria ser continuamente reformulada com o objetivo de introduzir novas mudanças na composição das importações, à medida que se processa o desenvolvimento econômico e se reduzem as disparidades nas elasticidades-renda da demanda intersetoriais. Os acordos comerciais não deveriam cristalizar as situações existentes, mas ser flexíveis o bastante para promover tais mudanças na estrutura de importações, de forma seletiva, ordenada e racional”.

Essa estratégia de “proteção local como promoção das exportações” foi demonstrada matematicamente por Krugman (1984). Para ele, na presença de oligopólios e elevadas economias de escala, instrumentos de proteção (por exemplo, compras governamentais) podem deslocar a demanda de importações para as empresas domésticas, reduzindo seus custos marginais, em

¹⁵ Entre meados do século XVIII e primeira metade do XIX, os mercantilistas sofreram ataques sistemáticos de David Hume, Adam Smith e David Ricardo. No entanto, como lembra Thirlwall (2011), as políticas mercantilistas, que nada tinham de ingênuas, foram estrategicamente relevantes para os interesses nacionais das principais potências europeias no período.

¹⁶ Note que essa estratégia foi fielmente seguida pelo Estado chinês nas décadas de 1980 e 1990, o que lhe permitiu engrenar e sustentar um processo de desenvolvimento desde então. Só que, até o final da década de 1990, as maiores fontes de divisas líquidas na China provinham das atividades localizadas nas Zonas Econômicas Especiais (ZEEs), enclaves em que filiais de multinacionais e empresas chinesas têm permissão de produzir, exclusivamente, para exportação. Como as atividades localizadas fora das ZEEs sempre estiveram sujeitas aos mecanismos regulatórios do governo da China, sua política de comércio exterior guia-se por um modelo que Feenstra (1998) denomina “um país, dois sistemas”. Veja, também, IADB (2004).

detrimento das empresas estrangeiras.^{17 18} As economias de escala são o canal que conduz a expansão das vendas das empresas locais, às expensas das estrangeiras, retroalimentando reduções subsequentes de custos marginais e médios, e mudando o perfil competitivo das indústrias protegidas, até que se tornem aptas a competir no mercado internacional.

Já a segunda estratégia, sugerida por Prebisch (1959), é privilegiar acordos de integração regional com parceiros comerciais com níveis similares de renda per capita. Mesmo que o acordo reunisse países “pequenos” e “grandes”, a integração faria com que o nível médio de renda per capita do bloco ficasse mais próximo da renda per capita média dos países maiores. Mirando-se no exemplo da estratégia de integração europeia em direção à formação de um mercado comum a partir dos anos 1950, Prebisch recomenda, fortemente, que os governos envidem esforços para lograr a constituição de um mercado comum latino-americano. Segundo o autor (op.cit.: 26),

“com o processo de substituição de importações, flutuações indesejadas nas exportações têm sido ainda mais danosas à sustentação do desenvolvimento econômico na periferia latino-americana do que no modelo anterior, em que a vulnerabilidade ficava concentrada na instabilidade da demanda internacional. O mercado comum, por unificar o comércio dentro da área, pode corrigir, gradualmente, essa situação. Esse esforço de integração regional pode fomentar a competitividade das exportações de bens industrializados para países fora do bloco, já que o mercado comum oferece enorme potencial para a redução dos custos desses produtos”.

A nova literatura de comércio internacional é taxativa: o potencial para alcançar escalas competitivas na exportação de bens industrializados, cuja eficiência depende da otimização das gigantescas economias de escala requeridas, é tanto maior quanto maior for o tamanho do mercado doméstico. A consolidação de um mercado comum (como a União Europeia) não almeja outro objetivo senão a maximização dos ganhos por economias de escala entre os países-membros, mediante a expansão da “demanda recíproca” (para usar uma expressão de John Stuart Mill) entre economias “grandes” e “pequenas”.

Em dois artigos seminais, que contribuíram para a sua láurea do Prêmio Nobel, Krugman (1980, 1981) demonstra formalmente que, na presença de economias de escala, diferenciação de produtos e oligopólio competitivo (“concorrência monopolística”): i) “a possibilidade de vir a ser exportador em grande escala de bens manufaturados depende do tamanho do mercado doméstico” [Krugman (1980: 36)]¹⁹; ii) “a maior parte do comércio global é comandada pelos países com dotações de fatores similares” [Krugman (1981: 50)], isto é, países ricos em capital, físico e humano, comandam as exportações de bens industrializados, que incorporam, intensivamente, esses fatores; e iii) “entre países com níveis de renda per capita e padrões de demanda [na média] semelhantes, a maior parcela de comércio efetivada entre eles é do tipo intraindustrial, ou seja, consiste de comércio entre bens industrializados similares” [Krugman (1981: 50)], mas não

¹⁷ Para facilitar o entendimento do leitor, os custos marginais são custos incrementais (“na margem”), relativos à utilização de fatores de produção variáveis (por exemplo, trabalho), para viabilizar a produção de novas unidades de produção. De acordo com a microeconomia tradicional, no curto prazo, considera-se dada a capacidade produtiva potencial, de tal sorte que a partir de certo nível de produção corrente das empresas, o incremento de produção adicional (“na margem”) acarreta custos adicionais (“marginais”) crescentes, relacionados à incorporação de fatores de produção variáveis (como o trabalho). Essa teoria sustenta que para fluxos de produção aquém do nível “ótimo”, a empresa é capaz de ampliar a produção corrente com custos marginais cadentes. A partir do nível “ótimo”, ela passa a enfrentar custos marginais crescentes. Por essa razão, em mercados perfeitamente competitivos, a empresa só é capaz de produzir além do nível “ótimo” se conseguir aumentar preços. Mas essa atitude torna-se inviável no longo prazo, pois seria rechaçada pela existência de concorrentes capazes de produzir a preços menores. Para mais detalhes, veja Pindyck e Rubinfeld (2014, cap.7 e 8).

¹⁸ Note que Krugman pressupõe que as empresas locais, antes da proteção, mesmo operando sob condições de oligopólio (isto é, detendo poder de mercado para fixar seus preços), estariam produzindo aquém do nível “ótimo”. Logo, na ausência de proteção às firmas domésticas (ou seja, com tarifa de importação igual a zero), estas são incapazes de enfrentar a concorrência dos produtos importados.

¹⁹ O autor reconhece que, a despeito da menor precisão formal, essa conclusão já havia sido, pioneiramente, demonstrada por Staffan Linder (1961).

idênticos, porque sujeitos à diferenciação de produto por modelo, marca, padrão de qualidade etc.²⁰

Com isso, a nova teoria de comércio internacional sugere que, para maximizar a competitividade na exportação de produtos manufaturados, sujeitos a economias de escala e diferenciação de produtos, o padrão de inserção internacional mais estrategicamente conveniente para os países em desenvolvimento é, sem prejuízo do multilateralismo, aprofundar a integração regional²¹ com países com níveis similares de renda per capita. Assim, essa teoria corrobora a recomendação de Prebisch de que a estratégia de inserção comercial mais conveniente para os países latino-americanos era, e ainda é, sem prejuízo do multilateralismo, privilegiar acordos de integração regional entre eles próprios; já os acordos com os países ricos devem embutir cláusulas de exceção que preservem a possibilidade de acelerar o desenvolvimento industrial.²²

Se o leitor tiver algum conhecimento sumário sobre a história econômica da América Latina no pós-guerra, pode constatar que, a rigor, nenhuma das recomendações feitas por Prebisch foi seguida à risca pelos governos responsáveis pela implementação dos programas de desenvolvimento no continente. Mesmo levando-se em conta que o monitoramento desses programas envolve, na prática, muito mais arte do que ciência e que os erros podem ser corrigidos ao longo do caminho, o fato é que muito pouco foi feito para repará-los a tempo.²³

No caso do Brasil, por exemplo, em contraste com as experiências exitosas do Leste Asiático, notadamente Coreia do Sul e Taiwan, os principais planos de desenvolvimento, desde o Plano de Metas (1956-1960) até o final dos anos 1970, careceram de seletividade, ampararam-se em mecanismos exagerados de proteção do mercado doméstico, reforçaram a dependência de investimentos, tecnologias e financiamentos estrangeiros etc.²⁴ Isso mostra que, por um lado, se são irrefutáveis os argumentos teóricos para a adoção de planos de desenvolvimento coordenados pelo Estado, com o objetivo de sustentar uma trajetória bem-sucedida de *catching up*, por outro lado, o desafio maior é implementá-los e colher bons resultados na prática, já que eles são sujeitos às idiossincrasias históricas, políticas e culturais de cada país. O maior desafio do Estado, em qualquer formação capitalista, é driblar os *lobbies* privados que, visando capturar indefinidamente rendas improdutivas (*rent seeking*), pressionam por perpetuar os benefícios públicos concedidos.

²⁰ Ao molde do comércio intraindustrial de automóveis franceses, alemães, espanhóis e suecos no âmbito da União Européia. Exemplos como este se estende ao comércio intraindustrial dos demais bens manufaturados diferenciados nas demais experiências de integração regional (seja via áreas de livre-comércio ou uniões aduaneiras), como no NAFTA (*North American Free Trade Agreement*), Asean (*Association of Southeast Asian Nations*), Mercosul (Mercado Comum do Cone Sul) etc

²¹ A literatura sobre comércio internacional distingue diferentes estágios de integração regional, do mais simples aos mais ambiciosos. A mais simples é a área de livre comércio, em que são eliminadas as barreiras comerciais (tarifárias e não-tarifárias) entre os países-membros, mas cada um deles segue aplicando tarifas de importação diferenciadas contra os demais países fora do bloco; segue-se a união aduaneira, em que, além da eliminação das barreiras comerciais, é imposta tarifa externa comum (TEC) aos países não participantes do bloco; já o mercado comum ocorre quando, além da eliminação das barreiras comerciais anteriores, há livre circulação de fatores produtivos (capital e trabalhadores) entre os países do bloco; a união econômica é alcançada quando, além da eliminação das barreiras anteriores, passa a circular uma moeda única entre os países membros, adotam-se políticas monetárias reguladas por um banco central unificado e criam-se regras comuns concernentes à gestão da política fiscal. Entre as experiências recentes de integração regional, o NAFTA é exemplo de área de livre-comércio, o Mercosul é ainda, apesar do nome, uma união aduaneira incompleta, a União Europeia é um mercado comum e a Zona do Euro, uma experiência, ainda em consolidação, de união econômica. Para mais detalhes, veja Hoekman e Kostecki (2009, cap.10).

²² Isso significa que, para o Brasil, ainda atualmente, é mais estratégico aprofundar acordos de integração regional com os demais países latino-americanos do que com os Estados Unidos; já, no caso da União Europeia, os ganhos com a integração poderiam ser mais auspiciosos, já que há enorme potencial de intercâmbio recíproco com os países mais ricos e com os demais membros, cujas rendas per capita são mais próximas à renda per capita brasileira.

²³ Ver os dois excelentes livros de Fernando Fajnzylber, “*La Industrialización Trunca de América Latina*” (de 1983) e “*Industrialización en América Latina: de la “Caja Negra” al “Casillero Vacío*” (de 1990).

²⁴ Para uma análise comparada dos planos de desenvolvimento na Coreia do Sul e Brasil, ver Moreira (1995). Para o caso brasileiro, ver Suzigan e Furtado (2006, especialmente pp.169-174).

Ainda assim, a despeito da enorme ineficiência estática na alocação microeconômica dos recursos, de que resultou um sistema de produção industrial doméstico com preços elevados e padrão de qualidade abaixo do internacional – salvo casos excepcionais –, não há dúvida de que o Brasil conseguiu manter uma trajetória de *catching up*, inicialmente bem-sucedida entre 1950 e 1980. Porém, ela foi interrompida após o longo processo de estagnação que perdura ininterruptamente desde os anos 1980.

A partir dos anos 1980, com a ascensão do neoliberalismo e as críticas avassaladoras ao modelo de substituição de importação na América Latina, os principais economistas cepalinos, munidos de um aparato teórico microeconômico neoschumpeteriano, passaram a fazer um balanço crítico das políticas de desenvolvimento na América Latina, confrontando o que foi efetivamente feito com o que havia sido proposto para, no final das contas, sugerir uma correção de rota. A Cepal, em confronto com a visão neoliberal que rapidamente se tornava hegemônica, dava a largada para a formulação de modelos teóricos neoestruturalistas. Tal mudança não foi capaz de restaurar a influência normativa na concepção das políticas públicas na América Latina, mas manteve incólume seu prestígio acadêmico.

4. O neoestruturalismo cepalino e o modelo centro-periferia hoje

No início da década de 1980, a maioria dos países latino-americanos já se defrontava não apenas com dificuldade de acesso à liquidez internacional, mas também com menor disponibilidade de divisas necessárias ao pagamento dos serviços da dívida externa, que crescia desde a década anterior. Com exceção da Argentina e do Chile, que adotaram reformas liberalizantes radicais, mas malsucedidas nos anos 1970, os demais países do continente não se haviam ainda enveredado por esse caminho.

Antes mesmo que as recomendações de reformas neoliberais, ancoradas nos preceitos do chamado Consenso de Washington,²⁵ se generalizassem como mecanismo de pressão por parte das instituições multilaterais, os economistas mais proeminentes da Cepal, como Jorge Katz, Oswaldo Sunkel e Fernando Fajnzylber, munidos de instrumental microeconômico mais refinado, passaram a fazer um balanço do modelo de substituição de importações na América Latina, identificando os principais erros das políticas adotadas e propondo uma correção de rota. O propósito era, de um lado, enfrentar o contexto internacional adverso e solucionar, definitivamente, os problemas concernentes à crise da dívida externa e à alta inflação, e, de outro, ajustar as políticas públicas com o objetivo de estancar o processo de estagnação e retomar, o mais breve possível, a trajetória de *catching up* no continente. Mas que fique bem claro: ajuste de políticas não significa adesão incondicional ao neoliberalismo; logo as sugestões não eram para jogar fora o bebê doente, junto com a água suja do banho, mas retirá-lo da água, medicá-lo e refazer as condições para o seu crescimento saudável.

Fajnzylber (1983), em seu *“La Industrialización Trunca de América Latina”*, brinda-nos com um dos estudos mais abrangentes sobre as políticas e os resultados do processo de substituição de importações na América Latina. É forçoso concordar com o autor em que a maioria dos problemas, ali identificados, têm estreita conexão com a debilidade das políticas adotadas desde os anos 1950, as quais, se bem tenham sido capazes de promover acelerado crescimento econômico até o final dos anos 1970, acabaram por gerar um sistema industrial truncado e incompleto (*“industrialización trunca”*), sobretudo nos países de dimensão continental, como o Brasil, México e Colômbia. Dentre os principais problemas analisados por Fajnzylber, todos resultantes das opções escolhidas de políticas, merecem menção: i) a perpetuação de práticas protecionistas indiscriminadas e pouco seletivas (*“proteccionismo frívolo”*); ii) a inexistência de um núcleo endógeno capaz de gerar e propagar progresso técnico

²⁵O Consenso de Washington diz respeito ao conjunto de reformas liberalizantes, sugeridas pelas instituições sediadas na capital federal norte-americana (Tesouro, Banco Mundial, FMI etc.) aos governos dos países latino-americanos, a partir de meados da década de 1980. Decodificadas por John Williamson (1990), as reformas recomendadas englobavam, inicialmente, a liberalização comercial, privatização de empresas estatais, disciplina fiscal, liberalização financeira doméstica etc. e, posteriormente, regime de metas de inflação e abertura da conta de capital, notadamente a de capitais financeiros de curto prazo. Veja também Rodrik (2006).

no sistema econômico; iii) a liderança de empresas filiais de multinacionais nas indústrias com maior potencial de desenvolvimento tecnológico, de que resultou, de um lado, falta de autonomia com respeito às decisões de investimento, inovação e financiamento, e, de outro, a proliferação de um empresariado local com maior aptidão para copiar, reproduzir e maquiar do que para produzir inovações genuínas; e iv) a precária relação agricultura-indústria. Com exceção deste último problema, já comentado anteriormente, convém analisar, brevemente, a articulação conjunta dos demais.

Fajnzylber usa a expressão “protecionismo frívolo” para demarcar posição de que, a despeito da objeção liberal, a consolidação do processo de industrialização requer mecanismos clássicos de proteção da indústria nascente. A experiência exitosa de industrialização nos chamados “tigres asiáticos”, notadamente, Coreia do Sul e Taiwan, ensina que os estímulos governamentais, como as tarifas de importação discriminatórias ou outros mecanismos de proteção da indústria local, devem ser aplicados de forma temporária e na intensidade suficiente para viabilizar o aprendizado tecnológico e o alcance de escalas de produção competitivas para vender tanto no mercado doméstico como no internacional. Não foi o que ocorreu nos países latino-americanos com maior potencial de mercado. No Brasil, particularmente, o uso e abuso de proteção exagerada e concessão indiscriminada de benefícios públicos, sem a exigência de performance econômica vinculada a requisitos de aumento de produtividade, redução de custos unitários e padrões de qualidade internacional, conseguiram produzir uma estrutura industrial relativamente diversificada, mas, salvo honrosas exceções, pouco competitiva para penetrar exitosamente nos mercados globais.

A dobradinha representada pela elevada proteção local e a excessiva condescendência com o investimento direto estrangeiro inviabilizou a obtenção de autonomia tecnológica nas indústrias que comandam o progresso técnico, bem como a redução, na pauta de importação, da participação relativa dos produtos manufaturados de alta elasticidade-renda da demanda. Fajnzylber (1983) considera, com razão, que a interação dialética desses dois fatores impediu que o processo de substituição de importações transitasse, já na fase intermediária, nos anos 1970, para um modelo de industrialização comandado pelos complexos metal-mecânico (que engloba as indústrias de bens de capital e automotiva) e eletrônico, os quais, por capitanearem, na época, a geração e difusão de inovações tecnológicas, são capazes de tornar o ritmo dos investimentos, a acumulação de capital e o progresso tecnológico endógenos ao crescimento econômico no longo prazo. Em outras palavras, por não ter sido capaz de promover um núcleo endógeno irradiador de progresso técnico, a industrialização na América Latina ficou truncada e incompleta!

Como lembra o autor, mesmo no Brasil, país que mais avançou no processo de crescimento e diversificação industrial entre as décadas de 1950 e 1970, esse conjunto de indústrias-chave foi comandado pela liderança das empresas multinacionais.²⁶ Em seus países de origem, as enormes barreiras estruturais à entrada de competidores potenciais, ditadas pelo domínio das técnicas produtivas e pelas gigantescas escalas mínimas de produção requeridas, fazem com que a rivalidade oligopolista entre as empresas estabelecidas impulse e realmente o progresso técnico num processo schumpeteriano de destruição criativa. Na América Latina, em contraste, os elevados níveis de proteção acabaram por atrair excesso de filiais estrangeiras para aquelas indústrias-chave, sobretudo nos ramos produtores de bens de consumo duráveis, como o automotivo e o eletrônico, em que as empresas competem por diferenciação de produtos, e não por preços. No caso brasileiro, por exemplo, a proteção exagerada nesses ramos acabou dando guarida ao congestionamento de muitas empresas estrangeiras e à perpetuação de preços muito elevados em relação ao mercado internacional. Como ressalta Fajnzylber (1983:192), embora operassem com custos unitários elevados por conta da excessiva fragmentação do mercado e das reduzidas escalas de produção, “nos mercados altamente protegidos da América Latina, o empresário ficava livre para transferir aos preços os maiores custos associados à utilização parcial de suas instalações produtivas”.

²⁶ Fajnzylber (1983:151) registra que, no período 1950-1978, o setor industrial brasileiro apresentou a mais elevada taxa média anual de crescimento na América Latina (8,5%, contra média anual de 6,5% para um grupo de 19 países do continente).

Fajnzylber (*op.cit.*:176-177) está correto em alegar que, face à atitude extremamente permissiva dos diversos atores sociais na periferia latino-americana, a liderança de multinacionais nos principais núcleos irradiadores de progresso técnico acaba inibindo a capacitação do empresariado nacional para “adaptar, inovar e competir internacionalmente numa gama significativa de setores estratégicos”. E, também, em reforçar que tal atitude não resulta de qualquer pressão externa ou de conquista por parte dessas empresas globais, mas da “omissão normativa dos agentes internos e do conjunto das forças sociais que se refletem na ação pública”.

A avaliação crítica dos economistas cepalinos às políticas de desenvolvimento adotadas na América Latina, sobretudo às efetuadas no auge do modelo de substituição de importações nos anos 1970, não avalizava, de forma alguma, a adesão incondicional aos preceitos do neoliberalismo, que, no final das contas, acabou se tornando o guia norteador das políticas econômicas adotadas na região a partir da década de 1990. Embora a Cepal, desde então, proponha a remodelação das políticas públicas com vistas a recolocar as economias da região na rota do desenvolvimento sustentado, suas recomendações jamais respaldaram a liberalização comercial muito rápida (“tratamento de choque”), a abertura aos fluxos de capitais financeiros externos de curto prazo, o Estado mínimo e, até mesmo, a limitação das políticas públicas apenas à correção de falhas de mercado.²⁷ Numa palavra, as propostas cepalinas de políticas públicas destoavam, e ainda destoam, completamente da agenda do neoliberalismo.

Da prolífica literatura teórica e empírica sobre desenvolvimento, produzida na Cepal entre 1990 e o presente, devem ser destacados três pontos principais: o reconhecimento de que o notável crescimento econômico observado na região, no período 1950-1980, não foi capaz de reduzir a desigualdade social e eliminar a pobreza na região; a reafirmação do modelo centro-periferia, que, às vezes, reaparece sob a denominação de modelo Norte-Sul, com base no qual se investigam os fatores explicativos da persistência dos elevados *gaps* relativos de produtividade e de renda per capita das economias latino-americanas;²⁸ e o diagnóstico de que o processo de industrialização na periferia latino-americana foi, além de truncado e incompleto, interrompido prematuramente há mais de quatro décadas. Por isso, a superação da prolongada estagnação econômica na região, que persiste nos tempos atuais, depende, simultaneamente, da exploração do potencial ainda existente de diversificação industrial com mudança estrutural, do aumento das taxas de investimento, da incorporação de progresso técnico, da redução da desigualdade social e do respeito à sustentabilidade ambiental.

Como mostra Fajnzylber (1990:12), nenhum país latino-americano conseguiu combinar, simultaneamente, incremento da renda per capita e redução do nível de desigualdade social (“*el casillero vacío*”, segundo o autor) no período 1965-1984. A Argentina e Uruguai, por exemplo, figuram como casos excepcionais em que se preservou maior equidade social, mas em que o crescimento da renda per capita foi inferior a 2,4% a.a. Já o Brasil, México e Colômbia exibiram taxas expressivas de crescimento da renda per capita, sem terem conseguido, no entanto, reduzir a desigualdade social. Embora o autor (*op.cit.*: 65) reconheça que a persistência da enorme iniquidade social, na maioria dos países latino-americanos, correlaciona-se com a manutenção de uma elite rentista, que “não parece se preocupar nem com o crescimento, nem com projetos de construção para o futuro, mas com a preservação do *status quo*”, esse estado de coisas não é irremediável.

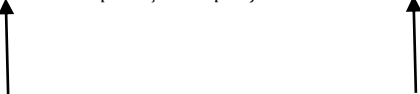
A principal orientação da Cepal, à época em que a maioria das economias do continente se via ainda assolada pela crise da dívida externa e pela inflação crônica, era restaurar a estabilidade macroeconômica e canalizar os esforços para que a criação e difusão de progresso técnico substituíssem a mera imitação de tecnologias alienígenas, de tal sorte que o avanço da produtividade pudesse sustentar a ampliação da participação dos salários reais na renda nacional. Não é a adesão indiscriminada aos preceitos do neoliberalismo que assegura tais resultados, mas a redefinição da estrutura de proteção comercial, combinada com uma política industrial em que

²⁷ A corrente liberal neoclássica só admite a intervenção estatal nas situações em que a livre-concorrência, devido a imperfeições no funcionamento dos mercados, seja incapaz de produzir resultados ótimos na alocação dos recursos produtivos e na distribuição da renda nacional. Nesses casos, aceita-se a adoção de políticas públicas visando à correção das falhas de mercado.

²⁸ Ver Porcile (2021).

a inovação passa a ser concebida de forma sistêmica, ou seja, articulada com as demais esferas das políticas públicas, como as políticas científica & tecnológica, de educação & treinamento, tributária, social e macroeconômica. Esses eram, aliás, os fundamentos das políticas públicas contidas no influente documento “*Transformación Productiva com Equidad*”, lançado pela Cepal em 1990. Propunha-se “combinar o manejo macroeconômico com políticas setoriais, assim como integrar as políticas de curto e longo prazos” (*op.cit.*: 14-15). No que tange à política industrial, recomendava-se a “abertura comercial **gradual e seletiva**, o fomento integral das exportações, a incorporação e difusão de progresso técnico e o apoio a pequenas e médias empresas” (*ibidem*: 17, grifo meu). Mas, perante a evidência de que o crescimento econômico não assegura necessariamente a redução da desigualdade social, advertia-se que “o imperativo da equidade exige que a transformação produtiva seja acompanhada por medidas redistributivas” (*ibidem*: 15). E, antecipando-se ao imperativo do que viria, posteriormente, se tornar inadiável, propunha também “a incorporação da variável ambiental na estratégia de desenvolvimento” (*ibidem*: 138).

Num documento recente, a Cepal (2020) reiterou, acertadamente, que, uma vez superada a crise pandêmica da Covid-19, o enorme distanciamento da periferia latino-americana em relação à fronteira tecnológica internacional poderá atuar como barreira estrutural à sustentação do crescimento econômico na região. Nesse documento, a instituição (*op.cit.*, cap.11) sugere que, além do hiato tecnológico, a periferia latino-americana terá também de enfrentar o desafio de compatibilizar suas taxas de crescimento com dois hiatos adicionais: o da desigualdade social e a dos limites físicos impostos pelas restrições ambientais. Com respeito ao hiato tecnológico, cabe lembrar que lei de Thirlwall postula que, no longo prazo, a taxa de crescimento da periferia (*PIB Periferia*) em relação à do centro (*PIB Centro*) depende da relação entre as elasticidades-renda das exportações e importações do bloco periférico, como mostram os dois lados da equação (1), excetuando o termo entre parênteses.²⁹ Podemos refiná-la, adicionando-lhe um fator normativo, indicado pelo termo entre parênteses da mesma equação:

$$\frac{PIB\ Periferia_{BP}}{PIB\ Centro} = \frac{Elasticidade-renda\ das\ exportações\ da\ periferia}{Elasticidade-renda\ das\ importações\ da\ periferia} (Políticas\ de\ desenvolvimento) \quad (1)$$


Tomemos o caso do Brasil para interpretar a equação (1). No longo prazo, a taxa de crescimento da economia brasileira, compatível com o equilíbrio de seu balanço de pagamentos (lado esquerdo da equação), está limitada pela relação entre as elasticidades-renda das exportações e importações (lado direito da equação, exceto o termo entre parênteses), a qual reflete, por sua vez, a estrutura produtiva existente no momento presente. Nassif, Feijó e Araújo (2015) estimam que as elasticidades-renda das exportações e importações brasileiras corresponderam a, respectivamente, 1,74 e 2,01 no período 1995-2013.³⁰ Quer isso dizer que taxas de crescimento mais expressivas da economia, por acarretar um incremento mais acelerado das importações do que das exportações, teria vida relativamente curta no Brasil, porque sujeitaria o país a déficits não sustentáveis em seu balanço de pagamentos em conta corrente.

Observe, adicionalmente, que, como sugere o termo entre parênteses da equação (1), a razão entre as elasticidades-renda das exportações e importações é, **hoje**, no Brasil, inferior à unidade, porque resulta das escolhas de políticas econômicas de curto e longo prazo adotadas no período **progresso**, isto é, no período referente à série estimada (1995-2013). Com efeito, em economia, colhe-se o que se planta: a performance econômica de um país, expressa nas taxas de crescimento da renda per capita e das condições de vida de sua população, resulta da escolha e combinação das políticas públicas adotadas no passado. Nessa ótica, o crescimento econômico brasileiro estaria sujeito a severas restrições estruturais.

Mas, nem tudo está perdido: o termo entre parênteses da equação (1) sugere também que políticas de desenvolvimento adequadas, implementadas **a partir de hoje**, podem modificar a razão entre as elasticidades-renda das exportações e importações brasileiras no **futuro**, alterando

²⁹ Ver Thirlwall (1979).

³⁰ Haja vista a desaceleração, crise e estagnação da economia brasileira, que persistem desde 2014, não há razão para esperar que tenham ocorrido mudanças significativas nesses resultados.

seu quociente para valores acima da unidade, e viabilizando, conseqüentemente, taxas de crescimento mais robustas que venham a reposicionar o Brasil em uma trajetória sustentada de *catching up*, nesta e nas próximas décadas.³¹

5. Conclusão

O modelo centro-periferia, antes que se opor, complementa as teses canônicas do desenvolvimentismo clássico, segundo as quais o desenvolvimento econômico é impulsionado pela industrialização e envolve um processo de mudança estrutural em que os recursos produtivos são realocados dos setores de baixa para os de alta produtividade. Ao conferir maior ênfase às especificidades econômicas, históricas e sociais dos países periféricos latino-americanos e ao papel do planejamento e das políticas públicas na superação do subdesenvolvimento, o modelo centro-periferia avança em relação ao desenvolvimentismo clássico.

Como centro irradiador das ideias estruturalistas na América Latina, a Cepal não se ocupou apenas com a formulação de modelos teóricos de desenvolvimento, mas também com a elaboração de recomendações de políticas públicas visando a promover e sustentar o desenvolvimento econômico no continente. Embora as políticas de desenvolvimento prescritas defendessem medidas protecionistas em favor da indústria local, concebidas sob o escrutínio do argumento teórico da proteção da indústria infante, a produção acadêmica dos principais economistas da Cepal (Prebisch, em particular) não corrobora a narrativa de que a economia política cepalina amparasse um modelo de desenvolvimento fechado, totalmente voltado para o mercado interno. No cardápio das políticas prescritas, constam a fixação de proteção seletiva e moderada, medidas para minimizar a dependência tecnológica de empresas multinacionais, promoção das exportações de manufaturados, dentre outras. Se a maioria dessas sugestões não foi seguida à risca pelos governos da América Latina é prova de que, como assevera o dito popular, fazer é que são elas: na prática, as políticas de desenvolvimento são influenciadas por fatores diversos como pressão dos grupos de interesse (*lobbies*), poder das oligarquias políticas, alternância dos governos, aspectos culturais etc. Os países do continente foram capazes de manter acelerado o ritmo de crescimento econômico no período 1950-1980, porém às custas de um sistema industrial heterogêneo, incompleto e microeconomicamente (salvo as exceções de praxe) ineficiente.

Entretanto, a constatação de que, desde o início da década de 1980, a maioria dos países latino-americanos vem registrando baixas taxas de crescimento e estagnação secular da produtividade do trabalho não justifica o descaso que tem sido conferido às políticas de desenvolvimento e de planejamento econômico, a longo prazo, no continente. Em qualquer país, desenvolvido ou não, políticas de desenvolvimento estão sujeitas a erros e acertos, porque envolvem uma complexidade de atores nas interrelações econômicas e sociais. Justamente por isso, os economistas cepalinos têm alertado os governos de que eventuais erros do passado podem servir de guia prático para a correção das políticas de desenvolvimento futuras.

Referências:

- Amsden A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Amsden, A. H. (2001). *The Rise of 'the Rest': Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford, Oxford University Press
- Cepal (1990). *Transformación Productiva con Equidad: La Tarea Prioritaria del Desarrollo de América Latina y el Caribe en los Años Noventa*. Santiago de Chile: Naciones Unidas-Cepal.
- Cepal (2020). *Construir un Nuevo Futuro: Una Recuperación Transformadora con Igualdad y Sostenibilidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas-Cepal.
- Chang, H.J. (1994). *The political economy of industrial policy*. London: MacMillan Press.
- Chang, H.J. (2003). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press.
- Coatsworth, J. H. e Williamson, J. G. (2002). The roots of Latin American protectionism: looking before the Great Depression. NBER Working Paper no 8999. Cambridge, Ma.: National Bureau of Economic Research, June.
- Diaz-Alejandro, C. (1984). Latin America in the 1930s. In: R. Thorpe (ed.). *Latin America in the 1930s*. London: Macmillan.
- Fajnzylber, F. (1983). *La Industrialización Trunca de América Latina*. México: Editorial Nueva Imagen.
- Fajnzylber, F. (1990). *Industrialización en América Latina: de la "Caja Negra" al "Casillero Vacío"*. Cuadernos de la Cepal no. 60. Santiago de Chile: Naciones Unidas-Cepal.

³¹ Ver Cepal (2020) e Porcile (2021).

Feenstra, R. C. (1998). "One country, two systems: implications of WTO entry for China." Department of Economics, University of California, Davis.

FMI (1994). "World Economic Outlook: A Survey by the Staff of the International Monetary Fund. Washington, DC. International Monetary Fund. October. Disponível em https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF081/08001-9781557753854/08001-9781557753854/Other_formats/Source_PDF/08001-9781455279876.pdf Acessado em 10/04/2021.

Furtado, C. (1959). *Formação Econômica do Brasil*. 18ª edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

Furtado, C. (1961). *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2009.

Gomes, L. (1987). *Foreign Trade and the National Economy. Mercantilist and Classical Perspectives*. London: McMillan Press.

Hamilton, A. (1791). "Report on the subject of manufactures." In: Syrett, Harold C. (ed). *Papers of Alexander Hamilton*, Vol. 10, December 1791–January 1792. New York: Columbia University Press, 1966: 230–340.

Heckscher, E. F. (1919). "The Effect of Foreign Trade on the Distribution of National Income" In: H.Flam e J. Flanders (ed.). *Heckscher-Ohlin Trade Theory*. Cambridge (Ma): The MIT Press, 1991.

Hirschman, A. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.

Hirschman, A. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.

Hoekman, B. M. e Kostecki, M. M. (2009). *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*. Third edition. New York: Oxford University Press.

IADB (2004). The emergence of China: opportunities and challenges for Latin America and the Caribbean. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Inter-American Development Bank. 2004. *The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Johnson, C. 1982. *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford, Stanford University Press.

Krugman, P. R. (1980). "Scale economies, product differentiation, and the pattern of trade" In: P.R. Krugman. *Rethinking International Trade*. Cambridge (Ma): The MIT Press, 1990 (publicado originalmente em *American Economic Review* 70: 950-959).

Krugman, P. R. (1981). "Intraindustry specialization and the gains from trade". *Journal of Political Economy*, 89 (5): 959-974.

Krugman, P.R. (1984). "Import protection as export promotion: international competition in the presence of oligopoly and economics of scale" In: P.R.Krugman. *Rethinking International Trade*. Cambridge, Ma: The MIT Press: 185-198 (publicado originalmente em H.Kierzkowski. *Monopolistic Competition in International Trade*, Oxford: Oxford University Press, 1984).

Krugman, P.R., Obstfeld, M. e Melitz, M. (2015). *Economia Internacional*. 10ª edição. São Paulo: Editora Pearson.

Landes, D. (1969). *The Unbound Prometheus: Technological Change and Industrial Development in Western Europe from 1750 to the Present*. Cambridge: Cambridge University Press.

Linder, S. (1961). *An Essay on Trade and Transformation*. New York: Wiley.

List, F. (1841). *Sistema nacional de economia política* [tradução de Nazionaler System der Volkswirtschaftslehre]. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

Moreira, M.M. (1995). *Industrialization, Trade and Market Failures: The Role of Government Intervention in Brazil and South Korea*. London: Macmillan Press.

Nassif, A., Feijó, C. and Araújo, E. 2015. "Structural change and economic development: is Brazil catching or falling behind?", *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 39, no. 5: 1307–32.

Ohlin, B. (1924). *A Theory of Trade*. Ph.D. Dissertation. Stockholm School of Economics. In: Flam, H. e J. Flanders (ed.). *Heckscher-Ohlin Trade Theory*. Cambridge (Mas.): The MIT Press, 1991.

Ohlin, B. (1933). *Interregional and International Trade*. Cambridge (Ma.): Harvard University Press, 1968.

Porcile, G. (2021). "Latin American structuralism and new structuralism". In: L. Alcorta, N. Foster-McGregor, B.Verspagen, e A.Szirmai. *New Perspectives on Structural Change: Causes and Consequences of Structural Change in the Global Economy*. Oxford: Oxford University Press.

Prebisch, R. (1949). *El Desarrollo Económico de la América Latina y algunos de sus Principales Problemas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas/Cepal.

Prebisch, R. (1951). *Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico*. Santiago de Chile: Naciones Unidas/Cepal (edição de 1973).

Prebisch, R. (1959). "Commercial policy in the underdeveloped countries (from the point of view of Latin America). *American Economic Review*, Vol. 49, no. 2, May: 251-273 (edição citada de 1958, da Cepal).

Rangel, I. (1957). *Dualidade Básica da Economia Brasileira*. In: C. Benjamin. *Os Desenvolvimentistas: Obras Reunidas – Ignácio Rangel*, Vol.I. Rio de Janeiro: BNDES, 2005: 285-353.

Rangel, I. (1963). *A Inflação Brasileira*. In: C. Benjamin. *Os Desenvolvimentistas: Obras Reunidas – Ignácio Rangel*, Vol.I. Rio de Janeiro: BNDES, 2005: 551-679.

Rodrik, D. (2006). "Goodbye Washington Consensus, hello Washington confusion?" *Journal of Economic Literature*, Vol. XLIV, December: 973-987.

Samuelson, P. A. (1948). *International Trade and the Equalization of Factor Prices*. *Economic Journal*, 58: 168-184.

Samuelson, P. A. (1949). *International Factor Price Equalization once Again*". *The Economic Journal* 59: 181-197.

Scherer, F.M. e Ross, D. (1990). *Industrial Market Structure and Economic Performance*. Third Edition. Boston: Houghton Mifflin Company.

Silva, J.C.A.L, Prado, L.C. e Torracca, J. (2016). "Um novo olhar sobre um antigo debate: a tese de Prebisch-Singer é, ainda, válida?". *Economia Aplicada*, Vol.20, no.2: 203-226.

Singer, H. W. (1950). The distribution of gains between investing and borrowing countries. *American Economic Review*, Vol. 40, No. 2, Papers and Proceedings of the Sixty-second Annual Meeting of the American Economic Association, May: 473- 485.

Suzigan, W. e Furtado, J. (2006). "Política industrial e desenvolvimento". *Revista de Economia Política*, Vol. 26, nº 2 (102):163-185, abril-junho.

Tavares, M.C. (1962). "Auge e declínio do processo de substituições de importações no Brasil. In: M.C.Tavares. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro. Ensaios sobre Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

Thirlwall, A. P. (1979). "The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences". Publicado originalmente em *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, Vol. 32, no.128: 45-53. Republicado em *PSL Quarterly Review*, Vol. 64, no. 259, 2011: 429-438.

Thirlwall, A.P. (2011). Balance of Payments Constrained Growth Models: History and Overview. *PSL Quarterly Review*, Vol. 64 (259): 307-351.

Wade, R. H. (2003). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Williamson J. (1990). "What Washington means by policy reform?" In: J. Williamson. *Latin American Adjustment: How much has happened?* Washington DC:Institute for International Economics.