

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Instituto de Economia

AS IDÉIAS DA CEPAL SOBRE PROTECIONISMO
NA AMÉRICA LATINA (1949-1964)

Bráulio Santiago Cerqueira

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Mestre em Ciências Econômicas, sob a orientação do Prof. Dr. Paulo Roberto Davidoff Chagas Cruz.

Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendida por Bráulio Santiago Cerqueira em 17/09/99 e orientada pelo Prof. Dr. Paulo Roberto Davidoff Chagas Cruz.

CPG, 17/09/99

Campinas, 1999

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

93.02.219

UNIDADE	BC
CHAMADA:	
EX	
COMBO BC/	39597
RDC	229/99
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
RECO	2511,00
TA	229/99
CPD	

CM-00137148-5

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

C335i Cerqueira, Bráulio Santiago
As idéias da CEPAL sobre protecionismo na América Latina
(1949-1964)/ Bráulio Santiago Cerqueira. – Campinas, SP :
[s. n.], 1999.

Orientador: Paulo Roberto Davidoff Chagas Cruz
Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campi-
nas. Instituto de Economia.

1. Nações Unidas. Comissão Econômica para a América Lati-
na e Caribe. 2. Protecionismo e livre comércio – Brasil. I. Cruz,
Paulo Roberto Davidoff Chagas. II. Universidade Estadual de
Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

AGRADECIMENTOS	III
APRESENTAÇÃO	1
PARTE I: O PROTECIONISMO NOS TEXTOS DA CEPAL - 1949/1964	6
INTRODUÇÃO: objeto de estudo, criação da Cepal e a liderança de Prebisch.....	7
CAPÍTULO 1: O PROTECIONISMO NA FASE INICIAL DA CEPAL	12
1.1) A defesa da industrialização periférica e do planejamento.....	12
1.1.1) o sistema centro-periferia e o atraso periférico.....	12
1.1.2) a justificativa para a industrialização periférica.....	19
1.1.3) Estado e planejamento.....	24
1.2) Protecionismo e industrialização.....	29
1.2.1) industrialização espontânea e substituição de importações.....	30
1.2.2) a defesa da proteção.....	32
1.2.3) duração, amplitude e níveis ideais de proteção.....	45
CAPÍTULO 2: A REVISÃO DO PROTECIONISMO NOS ANOS 60	49
2.1) Pessimismo e críticas à industrialização por SI.....	49
2.2) A crítica ao protecionismo latino-americano feita pela Cepal.....	55
PARTE II: A CEPAL E O PROTECIONISMO NO BRASIL	64
INTRODUÇÃO.....	65
CAPÍTULO 3: O PROTECIONISMO NA DÉCADA DE 30 E NO APÓS-GUERRA	68
3.1) A década de 30.....	68
3.1.1) as medidas de proteção.....	70
3.1.2) os determinantes das medidas e a interpretação da Cepal para o período.....	73
3.2) Após-guerra: o protecionismo pós liberalização cambial.....	80
3.2.1) antecedentes: do comércio administrado à liberalização.....	80
3.2.2) as medidas de proteção.....	85
3.2.3) a interpretação das medidas e a visão da Cepal.....	89
CAPÍTULO 4: O PROTECIONISMO NO PLANO DE METAS	97
4.1) Antecedentes: política cambial e de atração do capital estrangeiro.....	97
4.2) O Plano de Metas: Estado e internacionalização produtiva com fechamento do mercado interno.....	110
4.3) Interpretações e recomendações da Cepal.....	116

CONCLUSÕES	124
Teoria econômica e protecionismo na Cepal.....	125
A dimensão histórica do protecionismo na Cepal.....	132
A visão mais ampla sobre o desenvolvimento econômico periférico e a questão protecionista.....	134
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	 142

AGRADECIMENTOS

Em tempos de pragmatismo/imediatismo imposto pelo "mercado" às condutas humanas, o "custo de oportunidade" envolvido na elaboração de uma dissertação acadêmica aumenta expressivamente. Por isso, talvez mais do que em outras épocas, não constitui exagero afirmar que este trabalho só foi possível graças ao apoio dos professores e amigos com os quais tive o privilégio da convivência nestes últimos anos. A todos vocês muito obrigado!

A começar por meu orientador, Paulo Davidoff Cruz. Não apenas as eventuais qualidades desta dissertação refletem diretamente o cuidado e rigor de um interlocutor sempre disposto ao debate franco; tendo influenciado minha formação desde 1990 (primeiro como professor de economia política, depois como orientador de monografia, interlocutor durante o estudo para ANPEC, professor de economia brasileira no mestrado e finalmente orientador deste trabalho), posso dizer que meus poucos, mas talvez sólidos, méritos como economista devem-se em grande medida ao seu exemplo.

Não poderia deixar de mencionar também os professores José Pedro Macarini, Wilson Suzigan e Reginaldo Moraes que leram versões prévias do trabalho. Presentes na banca de qualificação, os dois primeiros ajudaram a delimitar melhor o objeto de pesquisa. Ao Reginaldo devo o prazer da troca de idéias com um cientista político aberto ao papo com (e de) economistas, muitas vezes ininteligível aos não especialistas. Também preciso registrar minha gratidão para com a cordialidade do professor Renato Perim Colistete, membro da banca examinadora; sem conhecê-lo pessoalmente, a troca de e-mails sobre meu tema rendeu alguns bons palpites.

A lista de amigos é mais extensa. Pedro Paulo, Bura e Zé Garfo leram, muito em virtude de insistentes pedidos de socorro em momentos críticos, trechos de capítulos pouco compreensíveis (o conjunto do trabalho não estava pronto e nem eu sabia no que ia dar); graças a vocês saí relativamente ileso das dificuldades. Da inesquecível turma de mestrado, boa de discussão e de boemia (esta última fundamental para levar a vida menos a sério), o grupo de economia brasileira, do qual fiz parte juntamente com o Rafinha, Andrés (nosso enviado especial de Buenos Aires), e Thiago, provou, depois de inúmeras discussões sem fim, que a única coisa em comum entre economistas heterodoxos é o repúdio à ortodoxia. Celsão, Lício, Rute e Érika completam o núcleo dessa turma que certamente redundou em bons economistas e, principalmente, ótimas amizades. Devo também mencionar e agradecer à Marislei com quem passei a conviver realmente depois do período de créditos. De outras turmas do IE-UNICAMP, correndo o risco de esquecer alguém, queria mencionar a Anna (brasileira, inglesa, italiana...), Cláudia, Jono, Nanda, e o mais recente amigo Fernandão: de diferentes formas e em distintos momentos vocês me ajudaram.

Ao Dória Porto, Violeta, Ana e Mário devo a acolhida no interior da família (uma segunda família para mim) entre 1996 e meados de 1998.

O cotidiano em Campinas foi e continua tendo sua graça, entre outros fatores, devido à convivência com meus companheiros de moradia: o Yellow, agora em São Paulo; depois o Ursão (provisoriamente Big Bear), o Bebê, e mais recentemente o Mineirinho. Menciono também o Jorjão, que não morou comigo mas é companheiro para o que der e vier.

Dos amigos restam o Carlão, a quem agradeço o paciente trabalho de revisão do texto final apresentado, e o grande Horácio.

Joana, minha Juanita predileta: um amor como o nosso é permanente fonte de estímulo e inspiração. Gata, valeu, e muito!

Finalmente registro minha gratidão ao papai, à mamãe e ao Augusto. A vocês eu devo a proteção (inclusive material) contra as "vontades" do "mercado"; a vocês eu devo o apoio incondicional nos momentos mais importantes da vida; a vocês eu devo meus valores. Por isso o trabalho é dedicado a vocês.

Campinas, agosto de 1999.

APRESENTAÇÃO

A economia política da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina) destacou-se no cenário intelectual latino-americano das décadas de 1950 e 60 por meio da defesa sistemática da industrialização para os países do continente. Dentro do amplo espectro de recomendações de política econômica feitas pela instituição aos países da região naquele período, duas em especial chamam a atenção em razão da importância a elas atribuída: a planificação dos investimentos e a prática do protecionismo.

A presente dissertação é dedicada ao estudo e avaliação das justificativas e análises sobre o protecionismo contidas nos principais documentos da Cepal nos anos 50 e na primeira metade da década dos 60. Foram justamente nestes anos que a participação da Cepal no debate econômico latino-americano foi mais intensa e influente¹. Também esse intervalo assistiria ao amadurecimento das principais "teses" da Cepal, inclusive a defesa da proteção.

Apesar de ampla, a bibliografia preocupada com a crítica do pensamento cepalino não conta com trabalhos de maior fôlego centrados na questão do protecionismo, o que por si só bastaria para justificar a escolha do tema desta dissertação. Acontece que, além disso, quando referências são feitas à discussão especificamente protecionista, em geral duas posições antagônicas e extremas são encontradas entre os autores: de um lado os críticos menos simpáticos - dentro e fora da academia - ao amplo ideário cepalino procuram destacar os equívocos analíticos de Prebisch (com quem a Cepal se confunde em seus primeiros anos) em sua apreciação da teoria neoclássica das vantagens comparativas, e praticamente negam qualquer virtude à defesa da proteção realizada

¹ Como se depreende a partir do estudo mais completo até o momento realizado sobre o pensamento econômico brasileiro entre 1930 e 1964 feito por BIELSCHOWSKY (1996), cujo cerne diz respeito ao período 1945-64.

pelo autor²; de outro estão aqueles que de alguma forma se filiam à tradição cepalina de análise dos problemas do subdesenvolvimento e terminam invariavelmente ressaltando os inúmeros acertos da defesa da proteção à indústria periférica³.

Opostos nas conclusões, os pontos de vista delineados têm em comum o fato de recorrerem ao mesmo critério de avaliação: proximidade ou não de um marco teórico considerado apropriado. A escolha do modelo Heckscher-Ohlin num caso, ou da "teoria do subdesenvolvimento da Cepal"⁴ noutro, explicam as divergências. Ao nosso ver, contudo, a ênfase nesse critério de julgamento produz veredictos pouco apropriados quando se levam em conta outras dimensões igualmente importantes da análise cepalina.

² Uma das primeiras críticas à Cepal e à sua defesa do protecionismo veio de uma série de palestras proferidas por Jacob Viner no Rio de Janeiro em 1951. Veja-se o comentário sobre a teoria clássica do comércio internacional e as "novas" doutrinas (um eufemismo para se referir à Cepal): "...aqui estou mais para louvar que para depreciar a teoria clássica e devo adverti-los desde já que nesta como nas próximas conferências sustentarei que essa teoria ainda tem muito a nos ensinar e que sua substituição, nos últimos anos, tanto por doutrinas novas como por velhas doutrinas rejuvenescidas e a ela contrárias, está longe de representar, inteiramente, um marco de progresso intelectual." (VINER, 1951:11, grifo nosso).

HABERLER no final dos anos 50, caracteriza a proposta protecionista da Cepal como "...uma conclusão falsa derivada de hipótese fácil, formulada inteiramente fora da realidade..." (HABERLER, 1959:40, ênfase nossa).

Hoje, em outro contexto, essa atitude que no limite desqualifica a defesa cepalina da proteção encontra ecos no discurso neoliberal, como demonstra a declaração de um recente *policy maker* brasileiro sobre o assunto (observe-se que a referência à Cepal não é direta, esta é apresentada como formuladora da "retórica da substituição de importações"): "Essa questão" [- a de -] "...evitar a inconsistência entre as ações presentes...e uma retórica anterior que lhes contradiz...se mostra clara nos dois mais importantes pilares da retórica do modelo de substituição de importações: (i) a identificação entre desenvolvimento e gasto público; e (ii) a identificação entre autodeterminação (e soberania) com auto-suficiência (autarquia). Em ambos os casos, as ações a serem desenvolvidas nos próximos anos são inteiramente contraditórias aos chavões produzidos a partir dessas posturas." (FRANCO, 1996:38, grifos nossos)

³ Veja-se a discussão realizada por GURRIERI (1982:34-9) sobre o protecionismo na Cepal. O autor concorda com todas as posições de Prebisch sobre o assunto.

Rodríguez, ao avaliar criticamente o pensamento da Cepal, no que tange à argumentação favorável à proteção nos textos de Prebisch, conclui da seguinte forma: "O argumento da necessidade da proteção tem uma clara vinculação com as colocações teóricas da Cepal, e a sua validade geral é indiscutível." (RODRÍGUEZ, 1981:160)

⁴ O título do livro de RODRÍGUEZ (1981).

Dai a hipótese básica desta dissertação repousar na idéia de que a visão da Cepal sobre proteção, e, em termos mais amplos, sobre desenvolvimento econômico, só pode ser compreendida considerando-a parte da história social da América Latina dos anos 50 e 60. E entender a produção de conhecimento em economia como parte da história implica reconhecer não apenas, como é comum, as influências do contexto sobre o pensamento mas também que a forma proposta para a intervenção na realidade o molda⁵. Ou seja, revelar os condicionantes sociais do sujeito bem como sua intenção passa, ao lado de outros aspectos, a ser importante para o trabalho de interpretação das proposições. Assim sendo, a partir das sugestões de MORAES (1995:58-9) sobre a obra de Celso Furtado, de SALVIANO JR. (1993:95-9) e de MACEDO (1994:2-3) relativas aos trabalhos iniciais de Prebisch na Cepal, percebe-se que as diversas análises cepalinas são constitutivas de um projeto claramente definido desde o início, qual seja, a já mencionada proposta de industrialização latino-americana⁶.

Explicando melhor para evitar mal-entendidos, essa perspectiva deve ajudar a compor o ponto de partida para a interpretação do protecionismo na Cepal não implicando, contudo, qualquer avaliação *a priori* (SCHUMPETER, 1984:27)⁷. Posto isso, a

⁵ Nesse sentido, as observações de Maurice Dobb sobre a economia política clássica se aplicam inteiramente ao nosso objeto: "Apesar daquilo que fomos levados a esperar *a priori*, a história da economia política, desde o seu início, fornece abundantes provas de como a formação da teoria econômica esteve estreitamente (e mesmo conscientemente) associada à formação e defesa duma determinada política...observar esta relação, e observar essas teorias à luz dos problemas políticos a que procuravam responder, é um elemento essencial para compreender a sua intenção e o seu objetivo principal." (DOBB, 1977:35)

⁶ Mesmo Octavio Rodríguez, cujo trabalho procura separar o conteúdo analítico do pensamento cepalino das políticas propostas, reconhece que "Nos documentos da Cepal observa-se, com muita freqüência, que os argumentos teóricos são elaborados *ad hoc*, com o objetivo de justificar determinadas recomendações de política econômica e/ou desenvolvimento." (RODRÍGUEZ, 1981:174) Entretanto, não examina as conseqüências práticas dessa constatação.

⁷ Como veremos, os trabalhos de SALVIANO JR. (1993) e MACEDO (1994), com os quais estaremos em permanente diálogo nesta dissertação, terminam incorrendo nesse problema.

avaliação das formulações cepalinas preocupadas com a proteção⁸ deve contemplar, ao invés de uma, como é freqüente, três dimensões: a analítica, a histórica relacionada à interpretação do passado e do contexto, e a "visão de mundo" dos autores. A última delas corresponde ao lado arbitrário inerente a toda tentativa de julgamento de idéias econômicas não circunscrita aos seus próprios termos.

O trabalho está organizado em duas partes, sendo cada uma composta por dois capítulos. A primeira é dedicada à análise dos textos e documentos básicos cepalinos dos anos 50 (capítulo 1) e 60 (capítulo 2) nos quais se aborda o tema do protecionismo. O destaque cabe às formulações de Prebisch, sem sombra de dúvida o núcleo comum a partir do qual outros cepalinos irão pensar. A defesa cepalina da proteção é feita a partir de duas abordagens distintas: uma histórica que procura ressaltar a "espontaneidade" do aparecimento de práticas protecionistas em diversos países da região após a Primeira Guerra e principalmente depois da Grande Depressão; outra lógica/analítica que postula a necessidade/defesa da industrialização na periferia, depois explica a ocorrência de custos mais altos nas indústrias latino-americanas, e finalmente propõe a adoção deliberada da proteção.

Na segunda parte, o eixo condutor da pesquisa muda dos textos da Cepal para as políticas de proteção efetivamente praticadas no Brasil em momentos selecionados entre 1930 e 1960. Pretende-se desenvolver uma visão própria dos determinantes e resultados das medidas para cotejá-la com as análises feitas por economistas ligados à Cepal. No capítulo 3, esse exercício abrange o protecionismo nos anos 30 e no após-guerra; no capítulo 4, o Plano de Metas é o centro de uma discussão que, ademais, leva em conta a presença da Cepal como ator no debate sobre política comercial.

⁸ Por "formulações cepalinas preocupadas com a proteção" entende-se a defesa teórica da proteção, as políticas propostas, e as análises históricas sobre a forma concreta assumida pelo protecionismo nos países da América Latina.

Desse modo espera-se complementar o esforço de entendimento e avaliação das idéias cepalinas sobre o protecionismo na periferia iniciado na primeira parte. Após a exposição completa do arrazoado cepalino as conclusões mais substantivas são destacadas em separado fechando o trabalho.

Em suma, as tarefas de interpretação e apreciação das formulações da Cepal sobre protecionismo serão realizadas por meio de um duplo movimento: do pensamento para a história, e da história para o pensamento. Dessa forma espera-se fugir dos extremos encontrados nas análises sobre o tema na bibliografia pertinente.

PARTE I

O PROTECCIONISMO NOS TEXTOS DA CEPAL - 1949/1964

INTRODUÇÃO: objeto de estudo, criação da Cepal e a liderança de Prebisch

Nos próximos dois capítulos, que em conjunto perfazem esta primeira parte do trabalho, será estudada a relação entre desenvolvimento econômico e protecionismo nos textos da Cepal entre 1949, data da publicação do primeiro *Estudio Económico de América Latina*, e meados da década de 60.

Em geral aceita-se sem maiores questionamentos a tese de RODRÍGUEZ (1981:15) para quem todas as contribuições fundamentais da Cepal à teoria e política econômica já se achavam plenamente desenvolvidas ao final do decênio dos 50. O prosseguimento da investigação de qualquer "tese fundamental" pela década subsequente não faria sentido. Entretanto, o ponto de vista assumido neste trabalho, expresso na convicção de que as idéias da Cepal devem ser entendidas como parte e à luz da história do período em que foram produzidas, estimula o exame dos textos da primeira metade dos anos 60. Isto porque as mudanças no cenário político e econômico latino-americano na virada de uma década para a outra, como veremos na transição do primeiro para o segundo capítulo, exerceram impactos sobre as interpretações cepalinas das políticas protecionistas da região bem como sobre as propostas concretas da comissão. Espera-se, com este procedimento, precisar melhor aspectos da discussão entrevistos nos textos dos anos 50. Por que, então, circunscrever a pesquisa até meados dos 60?

Por aquela época ficara claro, a partir do ensaio bastante difundido de Maria da Conceição Tavares publicado em 1964, que o processo de substituição de importações nos principais países da América Latina não mais atuava ou atuaria como o principal indutor de investimentos na região (TAVARES, 1983:117). Em outras

palavras, a industrialização se consolidara⁹. Portanto, o eixo a partir do qual se organizou o pensamento cepalino inicial, a defesa da industrialização para a América Latina, no meio da década de 60 não mais constituía objeto de disputas acirradas. A discussão sobre protecionismo na Cepal, estreitamente ligada à defesa da industrialização, necessariamente teria que passar por transformações expressivas¹⁰. O trabalho não se ocupará delas.

Tendo justificado o recorte temporal da pesquisa, cumpre passar brevemente em revista as condições subjacentes ao surgimento da Cepal. Sua criação pela ONU (Organização das Nações Unidas) em 1948 refletiu o contexto ideológico do imediato pós-guerra marcado pelo início da reconstrução européia, a partir da política de assistência norte-americana, e pela emergência da Guerra Fria.

A evolução econômica latino-americana testemunhara mudanças de vulto ao longo da década dos 30 caracterizada pelo colapso do comércio e finanças internacionais. O prosseguimento do crescimento do produto na região, antes da crise fundamentalmente apoiado nas exportações de poucos produtos primários para países industrializados, viu-se ameaçado. Ao longo do decênio as exportações perderam importância como fonte de dinamismo econômico e, principalmente nos maiores países, a indústria passou a crescer a taxas maiores que o produto¹¹. As dificuldades de abastecimento

⁹ É claro que o processo avançara desigualmente na região, mas em seu conjunto, de acordo com CEPAL (1965:9), em 1965 a indústria representava 24% do PIB latino-americano, empregava 14% da população economicamente ativa, abastecia a maior parte do consumo interno de manufaturas e inclusive apresentava considerável diversificação.

¹⁰ A pergunta básica sobre política comercial muda de um contexto para outro: até meados dos anos 60 importa saber qual a política comercial mais adequada à passagem de uma economia agrário-exportadora para uma economia industrial; com a consolidação da indústria nos principais países da América Latina a pergunta anterior deixa de ter sentido.

¹¹ Em 1929 os coeficientes de importação como proporção do PIB para Argentina, México, Brasil e Chile eram respectivamente 17.8%, 14.2%, 11.3%, e 31.2%; em 1937 o mesmo coeficiente baixou para a metade em quase todos os países, atingindo as cifras respectivas de 13.0%, 8.5%, 6.9%, e 13.8%. Quanto à participação da indústria no PIB, em 1929 era de 22.8% na Argentina, 14.2% no

decorrentes da Segunda Guerra trouxeram novos problemas para economias que iniciavam, ou em alguns casos aceleravam, processos de diversificação do aparelho produtivo. Em paralelo às transformações econômicas, expressivas mudanças sociais tomavam corpo na esteira da urbanização em aceleração, como o aumento numérico da classe operária, a maior presença do Estado na vida dos cidadãos etc.

O esforço de diversos governos da região para suplantar os desafios colocados às suas economias carecia, entretanto, de orientação mais precisa¹². Isto não escaparia a alguns diplomatas e membros de governos latino-americanos que, após a criação de Comissões Econômicas regionais na ONU para a Europa e Ásia em 1946, e do anúncio oficial do programa norte-americano de assistência à reconstrução da Europa, iriam requisitar a criação da Cepal (a iniciativa coube ao Chile). De imediato a reação dos países desenvolvidos, principalmente dos EUA, ao pleito foi de oposição. Argumentava-se que o esforço econômico prioritário deveria estar voltado para a reconstrução européia e asiática, e que o fórum mais adequado para as discussões dos problemas da América Latina seria a Organização dos Estados Americanos (SANTA CRUZ, 1985:37-8; SALVIANO JR., 1993:57)¹³. Não obstante, numa perspectiva mais ampla uma comissão da ONU preocupada com a "*falta general del desarrollo de los países latinoamericanos*"¹⁴ não contrariava os interesses dos EUA. Após o pontapé inicial da Guerra Fria dado em 1947, em alguns círculos políticos das nações capitalistas mais avançadas foi-se desenvolvendo a percepção de

México, 11.7% no Brasil, e 7.9% no Chile; em 1937 os percentuais subiram para 25.6%, 16.7%, 13.1%, e 11.3%. Dados retirados de FURTADO (1969:136-7).

¹² Este o ponto destacado por Hernán Santa Cruz, representante do Chile no Conselho Econômico e Social (CES) da ONU responsável pela proposta de criação da Cepal. Ver SANTA CRUZ (1985:33-4).

¹³ O relato de CARDOSO (1980a:7-8) destaca o ambiente intelectual acadêmico como também adverso à idéia-força da Cepal consubstanciada na proposta de industrialização latino-americana. Ao longo do trabalho faremos referências ao cenário intelectual dentro e fora da América Latina e sua relação com a Cepal.

¹⁴ NAÇÕES UNIDAS, *Informe preliminar da Comissão Especial encarregada de estudar o projeto de criação da Cepal*, p. 15, apud HODARA (1987:385).

que o melhor antídoto contra a revolução social seria a promoção da "modernização" e "desenvolvimento" de sociedades como as da América Latina. Esta visão sobre o "mundo em desenvolvimento" só seria consubstanciada em princípios práticos de política externa norte-americana depois da criação da Aliança para o Progresso no governo Kennedy do início dos 60, mas é possível sustentar que estas questões já estavam postas quando da criação da Cepal (MORAES, 1995: cap. 2)¹⁵.

A chegada do economista argentino Raúl Prebisch - ex-diretor e fundador do banco central de seu país - à Cepal, na qualidade de consultor em fevereiro de 1949, imprimiria personalidade própria à instituição¹⁶. Responsável pela redação da introdução do *Estudio Económico* de 1948 (PREBISCH, 1949), Prebisch elaborou praticamente sozinho o texto que HIRSCHMAN (1967:18) apelidou de "manifesto da Cepal". O tom militante, juntamente com a forma original de abordagem dos problemas econômicos da América Latina, alçaria o economista argentino à posição de líder e porta voz da Cepal até seu primeiro afastamento em 1963.

A análise do protecionismo na Cepal se valerá amplamente dos escritos de Prebisch. Além da elevada correspondência entre a obra de Prebisch e a da Cepal nos anos cobertos por este trabalho¹⁷, foi o economista argentino quem teoricamente desenvolveu a defesa da proteção na Cepal. Outros cepalinos que se referiram ao tema de forma geral já partiam da aceitação da teoria formulada.

¹⁵ COLISTETE (1990:243-4) destaca a filiação cepalina a ideais "modernizantes" dos anos 50 - o que não surpreende em um organismo submetido à tutela das Nações Unidas - em meio a um quadro no qual não estava definida a vitória política e ideológica dos mesmos. O ponto a enfatizar aqui é que esta filiação: a) já estava posta quando do nascimento da Cepal; b) ia ao encontro, e não somente contra, de interesses diversos dentro e fora da América Latina.

¹⁶ De acordo com o relato de FURTADO (1985:58), dentre o corpo de economistas da recém criada instituição, Prebisch era sem dúvida o mais experiente e o único com projeção internacional.

¹⁷ GURRIERI (1982:13-4) identifica Prebisch como o fundador de um programa novo de pesquisa sobre o desenvolvimento latino-americano levado a cabo pela Cepal. HIRSCHMAN (1967:18) destaca o papel central de Prebisch para a unidade de princípios da Cepal. É ampla a bibliografia que destaca a correspondência por nós postulada.

Os dois capítulos que compõem esta primeira parte da dissertação estão voltados para a exposição de dois momentos das formulações cepalinas acerca do protecionismo na periferia, a saber: inicialmente a fase marcada pelo otimismo relativo à industrialização latino-americana, e, depois, o período caracterizado pela relativa descrença com os primeiros resultados mais visíveis da evolução econômica no decênio dos 50. Apesar do caráter predominantemente descritivo dos capítulos, espera-se que a forma pela qual estão organizados e a presença de algumas críticas entremeadas ao texto desvelem paulatinamente nossa própria visão sobre os temas abordados.

CAPÍTULO 1: O PROTECCIONISMO NA FASE INICIAL DA CEPAL

1.1) A defesa da industrialização periférica e do planejamento

O raciocínio da Cepal em defesa do proteccionismo na América Latina partia da premissa segundo a qual não era mais possível para o conjunto das economias da região crescer, tal como antes da década de 30, com base nas exportações de produtos primários para os centros industriais. Era preciso deslocar o eixo sobre o qual o desenvolvimento se apoiava para a industrialização. A defesa da proteção decorria de postulada incapacidade congênita da indústria dos países ditos periféricos em concorrer de igual para igual com importações do centro. Esse tópico (1.1) do capítulo desdobra a premissa acima¹⁸; o tópico 1.2 é voltado inteiramente ao proteccionismo.

1.1.1) o sistema centro-periferia e o atraso periférico

Desenvolvimento econômico é entendido pela Cepal como um processo de aumentos sucessivos da produtividade do trabalho que se expressam na elevação da produção material e da renda per capita¹⁹. A elevação da produtividade ou "...del nivel de vida de las masas depende, en última instancia de una fuerte cantidad de capital por hombre empleado" (PREBISCH, 1949:103), ou seja, de elevada acumulação de capital. Dito isso, por que o atraso nos níveis de produtividade e renda da América Latina, a periferia, em relação aos países ocidentais do norte, o centro? A explicação se dá em dois níveis.

¹⁸ A seguir nos basearemos nos textos iniciais de Prebisch na Cepal, PREBISCH (1949; 1950; 1951; 1954; 1955), e nos comentários de GUZMÁN (1976), RODRÍGUEZ (1981), GURRIERI (1982), COLISTETE (1990), SALVIANO JR. (1993), e MACEDO (1994).

¹⁹ Em texto escrito nos anos 80 Prebisch deixa isso bem claro: "El problema básico del desarrollo económico era la elevación del nivel de la productividad de toda la fuerza de trabajo." (PREBISCH, 1983:1080)

A periferia, caracterizada por uma estrutura produtiva especializada na produção de bens primários e por desníveis acentuados de produtividade entre o setor ligado à exportação e o de subsistência, não possuiria o núcleo principal de atividades responsáveis pelo progresso técnico gerador de maior produtividade, qual seja, a grande indústria dotada de ampla densidade de capital²⁰. Já os países centrais, possuidores de estruturas produtivas diversificadas e com níveis de produtividade mais ou menos semelhantes, contariam com ampla presença da indústria na economia. As diferenças de estrutura produtiva entre periferia e centro colocariam de imediato a tendência ao afastamento dos níveis de produtividade e renda entre um e outro pólo da economia internacional.

Num outro nível de argumentação, Prebisch parte para a crítica à teoria neoclássica do comércio internacional. Se as premissas de tal teoria estivessem corretas, de acordo com o autor, as relações comerciais entre centro e periferia redistribuiriam, por meio da melhoria dos termos de troca para o último grupo de países, os frutos do progresso técnico no mundo, o que levaria as rendas dos diversos países à igualação "relativa":

"...existe...todo un cuerpo de razonamientos que, suponiendo el libre juego de esas fuerzas," [- naturais -] "construyen un mundo abstracto, en el cual la fluidez de los factores de la producción, su libre y fácil desplazamiento, desempeñan función decisiva. No coinciden las premisas de estas abstracciones con las condiciones del mundo económico, tal cual se nos presenta concretamente...Y esa tendencia hacia la nivelación relativa de los ingresos,..., no se ha manifestado en la realidad, ni siquiera en forma aproximada, como lo habían supuesto esos razonamientos teóricos."
(PREBISCH, 1950:235, grifos do autor)

²⁰ A seguinte passagem esclarece o significado da indústria para Prebisch: "La propagación universal do progreso técnico desde los países originarios al resto del mundo ha sido relativamente lenta e irregular...En el largo periodo que transcurre desde la Revolución Industrial hasta la primera Guerra Mundial, las nuevas formas de producir en que la técnica ha venido manifestándose incesantemente sólo han abarcado una proporción reducida de la población mundial." (PREBISCH, 1950:156, grifo nosso) Entenda-se "las nuevas formas de producir en que la técnica ha venido manifestándose incesantemente" como a indústria.

Se os preços dos diversos bens caíssem proporcionalmente ao avanço do progresso técnico e da produtividade, e levando em conta a hipótese de progresso técnico mais forte na indústria do que na produção primária²¹, poder-se-ia esperar que os preços dos alimentos e matérias-primas em termos de produtos industriais subissem. Assim, numa aproximação teórica os termos de intercâmbio entre periferia (exportadora de primários) e centro (exportador de manufaturas) deveriam favorecer o primeiro grupo de países ao longo do tempo.

Convém frisar o acerto de Prebisch ao detectar ausência de preocupação da teoria neoclássica do comércio, sintetizada no modelo Heckscher-Ohlin, com os termos de intercâmbio entre pólos definidos da economia internacional. No entanto, o autor se confunde ao criticar seus supostos e conclusões. A reiterada identificação da livre mobilidade internacional de fatores como um suposto de tal teoria²² constitui erro de interpretação. Como bem ressalta GUZMÁN (1976:344), no limite pode-se afirmar o contrário, isto é, que a teoria ortodoxa trabalha com o suposto de falta de mobilidade internacional perfeita dos fatores de produção; por isso a conformação de dotações de fatores diferentes entre os países, justificativa para a existência de comércio²³. Outro problema diz respeito a uma suposta tendência inerente à igualação das rendas "relativas" entre os países que participam do comércio internacional. Mais uma vez não é isso o que postula a teoria neoclássica. Sua única conclusão em termos de bem estar é que

²¹ Esta hipótese foi explicitada em PREBISCH (1949:107): "En general, parece que el progreso técnico ha sido más acentuado en la industria que en la producción primaria de los países de la periferia, según se hace notar en un reciente informe sobre las relaciones de precios." O informe é um relatório das Nações Unidas sobre relações de preços de intercâmbio datado de fevereiro de 1949.

²² Além da passagem já citada, a identificação é feita ao longo do texto PREBISCH (1950:169, 215, 216). Muito tempo depois, em CEPAL (1969:19), a mobilidade absoluta de fatores continuaria sendo considerada um suposto da teoria neoclássica.

²³ Conforme um livro-texto de economia internacional, "A idéia básica" [- do modelo Heckscher-Ohlin -] "é que os países diferem em seus estoques relativos dos diferentes fatores de produção e que estas diferentes ofertas de fatores influenciam os custos de produção de determinados bens." (WILLIAMSON, 1989:30)

depois de comerciar duas nações estarão em posição melhor do que antes (VINER, 1951:24; HABERLER, 1959:24).

Voltando ao raciocínio principal, na prática os termos de troca, segundo estudos empíricos contidos nos primeiros textos na Cepal, evoluíram desfavoravelmente à periferia. Existiria uma "tendencia persistente al empeoramiento de los terminos de intercambio" na periferia (PREBISCH, 1950:205)²⁴. Por isso, em linguagem cepalina, a periferia não captava os frutos do progresso técnico oriundos do centro e, além disso, transferia parte dos resultados de seu próprio progresso técnico via comércio²⁵. A renda real periférica estaria, então, crescendo, em termos de produtos

²⁴ Não obstante, os dados apresentados, por exemplo em PREBISCH (1950), não corroboram inteiramente sua afirmação (uma discussão detalhada sobre os problemas das cifras trabalhadas em PREBISCH (1949) encontra-se em GUZMÁN (1976:228-46)). No *Estudio Económico de 1949* em questão (PREBISCH, 1950), o segundo capítulo dedicado à comprovação empírica do fenômeno trata apenas do intervalo compreendido entre 1925 e 1950. Ora, informações circunscritas a 25 anos são insuficientes para postular uma tendência persistente à piora dos termos de intercâmbio. Ademais, de acordo com os mesmos dados, a média dos termos de troca para a América Latina entre 1945-49 superou em 4,4% a média entre 1925-29 (PREBISCH, 1950:172), ou seja, em dois pontos de alta de dois ciclos subseqüentes os termos de troca melhoraram contrariando as afirmações de Prebisch (SALVIANO JR. (1993:108) e MACEDO (1994:44-5) chamam corretamente a atenção para esse aspecto dos dados).

Em que pese o descuido de Prebisch, dados por nós utilizados nos capítulos 3 e 4 sobre os termos de intercâmbio para o Brasil mostram que no fim da década de 40, portanto quando Prebisch escrevia, as cifras situavam-se cerca de 40% abaixo do patamar alcançado em 1928 antes da crise de 1929 (tabelas 3.3, 3.9, e 4.5). CEPAL (1976:39, 59, 65) demonstra, para o mesmo período, forte deterioração da relação de intercâmbio para Chile, Peru e Venezuela. Ou seja, na realidade Prebisch encontrava apoio para postular a deterioração (esta também é a conclusão dos modelos de séries temporais para termos de intercâmbio no Brasil de GONÇALVES & BARROS (1982) e SOUZA (1984)). De todo modo, até RODRÍGUEZ (1981:223), autor em sintonia com os pontos de vista mais gerais da Cepal, conclui "...que a argumentação cepalina carece de comprovação empírica..."

²⁵ RODRÍGUEZ (1981:52-8) explica o significado do termo "transferência dos frutos do progresso técnico". O autor, reproduzindo o raciocínio analítico da Cepal, iguala a renda real de uma pessoa ocupada à produtividade do trabalho. Este esquema é transposto para setores diferentes de países diferentes. De acordo com esses supostos, o aumento da relação de intercâmbio para a periferia significaria "transferência dos frutos do progresso técnico" gerado no centro para a periferia pois a renda dos países centrais estaria crescendo em termos de produtos agrícolas a um ritmo inferior ao da sua produtividade. Se a relação de intercâmbio não variasse não haveria "transferência" alguma no sentido de que a renda nos dois pólos cresceria proporcionalmente ao aumento da produtividade. Finalmente, a deterioração da relação de troca para a periferia redundaria em situação simetricamente oposta à primeira.

industriais, com intensidade inferior ao aumento da produtividade do trabalho. Eticamente considerava-se injusta esta situação²⁶.

Levando-se em conta as premissas assumidas, a diferenciação de renda entre um e outro pólo da economia internacional, o foco central das preocupações da Cepal, se dá independentemente da tendência à deterioração da relação de preços. Conforme visto em nota do parágrafo acima, a estabilidade da relação de intercâmbio significa que a renda periférica cresce na exata proporção dos aumentos de produtividade, por hipótese, menores que os do centro. Por isso, analiticamente a observação e teorização acerca da evolução dos termos de intercâmbio desfavorável à periferia importa menos para explicar o atraso nos níveis de renda neste grupo de países e mais para entrever aspectos considerados cruciais nas relações internacionais com o centro. Vejamos quais seriam esses aspectos.

Uma primeira explicação para a deterioração decorre de uma peculiar aplicação da teoria dos ciclos à economia mundial. Resumidamente, tudo ocorre devido à flexibilidade salarial característica da periferia, onde o grau de organização sindical é muito menor do que o encontrado no centro (supõe-se amplo contingente de mão de obra desocupada na periferia pressionando para baixo os salários). Assim, nas recessões globais enquanto salários e preços no centro se mantêm rígidos, na periferia caem; no auge cíclico os preços das exportações primárias se recuperam frente aos industriais mas não conseguem atingir o patamar relativo anterior à queda. A deterioração, nesse caso, também se

²⁶ Os produtores de primários estariam "cedendo" parte dos frutos do progresso técnico gerado por eles para o centro (PREBISCH, 1950:206). O detalhe é que Prebisch fala que os frutos do progresso técnico seriam "compartilhados" no caso de melhoria da relação de trocas para a periferia: "*Los productores primarios se encontrarían de tal suerte en igualdad de condiciones que los industriales para compartir con ellos el fruto del progreso técnico...*" (PREBISCH, 1950:205-6). O "compartilhar" induz o leitor a tomar essa situação como a desejável. Mas se a situação eticamente desejável for a recompensa proporcional de esforços, a única situação moralmente aceitável seria a não alteração dos termos de troca ao longo do tempo. Este ponto foi destacado por SALVIANO JR. (1993:111-2).

deve à posição subordinada da agricultura na cadeia produtiva propícia a sofrer mais o impacto de retrações da demanda (PREBISCH, 1949:112-14)²⁷.

Outra análise, complementar à primeira é ainda bastante influenciada pela queda abrupta do comércio mundial nos anos 30, é desenvolvida em PREBISCH (1950:198-200), na qual se enfatiza a mudança do centro cíclico principal para os EUA, com coeficiente de importação declinante ao longo do tempo e bem menor que o da Inglaterra, antigo centro principal²⁸. Radicaria aí a explicação para o período de escassez de dólares e desequilíbrios em diversos balanços de pagamentos pelo qual passava a economia internacional no imediato pós-guerra.

Duas outras justificativas foram apresentadas em PREBISCH (1951:268-70): mudanças nas formas de produzir da indústria no centro exigiriam quantidades menores de matéria-prima por unidade de produto, e as modificações nos padrões de consumo teriam por resultado uma percentagem cada vez menor de gastos com alimentos no consumo final (a conhecida lei de Engel) após incrementos sucessivos na renda²⁹. O resultado dessas transformações, inerentes ao progresso técnico e ao aumento da renda, seria uma demanda por produtos primários (exportações da periferia) crescendo tendencialmente a taxas inferiores às de crescimento da renda (no caso a renda dos centros), enquanto o contrário sucederia com a demanda de produtos industriais (importações da periferia). As

²⁷ RODRÍGUEZ (1981:62) distingue funções diferentes de cada parte do argumento. O comportamento desigual dos salários no centro e na periferia torna possível a deterioração; a subordinação da agricultura na cadeia produtiva, bem como a conformação mais atomizada dos produtores, fazem da deterioração uma necessidade.

²⁸ Os dados relativos ao coeficiente de importações dos EUA e da Inglaterra encontram-se em PREBISCH (1950:186-9). Entre 1925-29, a média do coeficiente de importações dos EUA como percentagem do PIB foi 5,82% enquanto que a da Inglaterra chegou a 30,46%. Já no ano de 1949 o mesmo coeficiente atingia 3,14% nos EUA e 21,27% na Inglaterra.

²⁹ O último argumento relativo à demanda foi desenvolvido simultaneamente por SINGER (1950). Daí a alcunha "tese Prebisch-Singer" conferida à tese da deterioração dos termos de troca para os países produtores de produtos primários.

dificuldades no balanço de pagamentos dos países periféricos viriam dessa disparidade de comportamento da elasticidade-renda entre a demanda por importações (>1) e exportações (<1), bem como a deterioração dos termos de troca.

Fica clara, a partir da discussão acima, a preocupação do autor em argumentar por meio de diferentes ângulos (três ou mais conforme o gosto do leitor), nem sempre claros e hierarquizados, para sustentar teoricamente a proposição empírica da deterioração. Pode-se afirmar que a sobreposição de argumentos cumpria a função de auxiliar a tarefa de convencimento do leitor (BIANCHI & SALVIANO JR., 1996:169). A identificação da estratégia persuasiva de Prebisch não responde, entretanto, à pergunta sobre a compatibilização ou não das diversas explicações. RODRÍGUEZ (1981:cap.4), por exemplo, a partir de PREBISCH (1959), integra e hierarquiza as diferentes causas da deterioração. Sem entrar nos detalhes de sua exposição, é possível concordar com sua conclusão final segundo a qual o conjunto das condições de estrutura e funcionamento das economias periféricas e centrais explica em última análise a deterioração (RODRÍGUEZ, 1981:122)³⁰. Mais ainda, as mesmas condições de funcionamento da economia mundial (menor grau de abertura dos EUA, diferenças de elasticidade etc.) levam logicamente ao desequilíbrio de balanço de pagamentos na periferia, independentemente da deterioração.

Em resumo, centro e periferia constituem um sistema de relações econômicas assimétricas - com destaque para as comerciais - entre grupos de países em permanente contato (RODRÍGUEZ, 1981:37). As diferenças entre os níveis de renda e produtividade entre pólos desse sistema devem-se às estruturas econômicas dispare e à forma como se relacionam no contexto da divisão

³⁰ Condições de estrutura seriam a especialização periférica e o trabalho redundante; o funcionamento, a dinâmica centro-periferia, remete, por exemplo, às diferenças de elasticidade-renda entre importações e exportações da periferia, à forma cíclica de crescimento da economia internacional, etc.

internacional do trabalho conformada ainda no séc. XIX³¹. Como então superar o atraso periférico? A industrialização seria a resposta.

1.1.2) a justificativa para a industrialização periférica

Prebisch, que ao iniciar sua carreira como professor de economia na Universidade de Buenos Aires em 1923 acreditava "firmemente en las teorías neoclásicas" (PREBISCH, 1983:1077), em verdade foi tendo seu pensamento moldado por rica experiência prática³². Nos anos 20, além de trabalhar para a poderosa e influente Sociedad Rural Argentina, assumiu em 1925 o posto de funcionário do Departamento de Estadísticas del Gobierno. De 1930 a 1943 participou ativamente como técnico de sucessivos governos argentinos³³, período no qual a crise mundial revelou a extrema dependência de seu país frente à Grã-Bretanha e levou a uma guinada da política econômica em direção oposta ao livre-cambismo.

Não por acaso, como vimos, a perda de importância da Inglaterra no comércio mundial e a ascensão dos EUA como principal economia capitalista, justamente após a primeira Guerra Mundial e principalmente nos anos 30, teriam inspirado temores em Prebisch

³¹ Nos primeiros textos de Prebisch na Cepal as diferenças de estrutura no sistema econômico mundial são explicadas pela propagação desigual do progresso técnico na economia mundial (PREBISCH, 1950:156). Furtado posteriormente explicará o porquê da difusão irregular das técnicas modernas. A explicação mais acabada encontra-se em FURTADO (1983:cap.13), publicado pela primeira vez em 1967, e remete à penetração dos avanços técnicos próprios da Revolução Industrial em sistemas econômicos "seculares de natureza pré-capitalista". Por isso, é importante frisar, periferia e centro não podem ser pensados em separado.

³² Essa é a idéia básica defendida em um artigo de Love no qual se afirma: "...much of Prebisch's reasoning was based on empirical observation and experimentation" (LOVE, 1980:46). O próprio Prebisch explicita o impacto dos fatos ocorridos nos anos 30 sobre seu pensamento em PREBISCH (1983:1077).

³³ Esse período da história política argentina ficou conhecido como a "década infame" em virtude do rompimento da legalidade democrática, com o golpe de Uriburu em 1930, e das sucessivas manipulações eleitorais até 1943. Prebisch, devido às relações profissionais com a conservadora Sociedad Rural e à participação como *policy maker* importante (auxiliou como técnico a elaboração do pacto Roca-Runciman assinado com a Inglaterra em 1933, fundou e dirigiu o Banco Central) ao longo da "década infame", foi associado pela esquerda de seu país aos interesses das oligarquias e do imperialismo inglês, rótulo que o acompanharia mesmo depois de sua ida para a Cepal.

quanto à possibilidade dos países latino-americanos continuarem crescendo com base nas exportações de primários³⁴. Ademais, como explicitado na introdução desta parte, o moderado crescimento industrial de alguns dos maiores países da América Latina até fins dos anos 20 foi seguido por um grande impulso no período entre a crise de balanço de pagamentos de 1929 e o fim da Segunda Guerra. Com isso surgiram defensores da industrialização não só entre a nova classe industrial, mas também entre intelectuais e homens práticos no interior da máquina estatal. Prebisch foi um desses homens, e não escondeu isso em um depoimento *a posteriori*:

"En realidad, la política económica que yo proponía trataba de dar una justificación teórica para la política de industrialización que ya se estaba siguiendo (sobre todo en los países grandes de la América Latina), de alentar a los otros países a seguirla también, y de proporcionar a todos ellos una estrategia ordenada para su ejecución." (PREBISCH, 1983:1079-80)

Os objetivos práticos da Cepal, claramente observáveis na passagem ("*proporcionar...una estrategia ordenada*" para o processo de industrialização em curso e "*alentar a los otros países a seguirla*"), estão na raiz do que alguns autores identificaram como a face *ad hoc* da teoria cepalina: preconizava-se a industrialização, a partir daí tratava-se de justificá-la (SALVIANO JR., 1993:98; MACEDO, 1994:2-3). Pode-se inclusive acrescentar que a marcante influência que o pensamento cepalino veio a exercer em círculos intelectuais e políticos na América Latina esteve associada a estes objetivos pragmáticos. Por um lado, o direcionamento do discurso cepalino para governos latino-americanos e centrais além de instituições multilaterais, seu

³⁴ Isso é confirmado pela leitura de Love dos textos de Prebisch dos anos 30 e 40. De acordo com LOVE (1987:407-8), em 1934 Prebisch se impressionou com a forte queda dos preços dos produtos agrícolas de exportação argentinos no mercado mundial, e às vésperas da década seguinte já teria passado a defender a industrialização de seu país. Sobre os EUA, além de contarem com um coeficiente de importações bastante inferior ao da Inglaterra, possuíam uma agricultura muito mais desenvolvida que a daquele país e com níveis de proteção significativos.

público-alvo³⁵, contou com facilidades decorrentes da própria natureza da Comissão - órgão da ONU com financiamento assegurado depois de 1951³⁶. Por outro, a bandeira ampla da industrialização, estando em sintonia com o que se vinha praticando ou buscando em alguns países (como o próprio Prebisch aponta acima³⁷), rapidamente garantiu o apoio à instituição de importantes segmentos de elites da região, notadamente tecnocratas e burguesias industriais.

Em todo caso, reconhecer a influência de aspectos normativos da economia política cepalina sobre a construção da argumentação (seu aspecto *ad hoc*) não deve implicar a priori em juízo de valor negativo³⁸. Identificar as motivações subjacentes a uma elaboração teórica ajuda a compreender algumas de suas características, mas não é e não pode ser confundido com seu pleno entendimento e avaliação. Indo além da análise retórica se percebem, na discussão anterior sobre atraso periférico, as grandes linhas de defesa da industrialização pela Cepal. Na seqüência os diversos argumentos espalhados pelos textos principais do início dos anos 50, novamente não hierarquizados, serão divididos em dois grandes blocos³⁹.

³⁵ Para SALVIANO JR. (1993:99) o público-alvo do discurso cepalino seria conformado principalmente por membros e técnicos de governos latino-americanos. Para MACEDO (1994:51) o auditório ou público-alvo de Prebisch e da Cepal era mais amplo incluindo o governo dos países centrais e instituições multilaterais. A visão de Macedo nos parece mais apropriada.

³⁶ Como lembra HODARA (1987:388), não existia sequer um instituto ou órgão de pesquisa nesses moldes na América Latina com financiamento assegurado por um prazo mais longo. KAY (1989:25-6) destaca o mesmo ponto.

³⁷ E como confirma FURTADO (1998:11, grifos nossos): "Quando iniciei meu trabalho teórico, debatia-se amplamente o tema de privilegiar ou não a política de industrialização no país...No imediato pós-guerra, as forças sociais dominantes no Brasil estavam ligadas aos interesses rurais e do comércio exterior. Mas já havia a matriz de um núcleo industrial cuja representação se circunscrevia a certas áreas. Sem demora me dei conta de que um projeto de modernização do país teria de apoiar-se nessas forças."

³⁸ Os trabalhos de SALVIANO JR. (1993) e MACEDO (1994) com freqüência incorrem, ao nosso ver, neste equívoco.

³⁹ Como no caso da explicação para a deterioração dos termos de troca, a defesa da industrialização nos textos iniciais da Cepal lança mão de múltiplos argumentos. BIANCHI & SALVIANO JR. (1996:169) denominam esta estratégia retórica de "interação por convergência", funcional à apresentação da tese central como isenta. Mais uma vez a revelação da estratégia persuasiva ou das motivações de

Um primeiro bloco de justificativas aponta invariavelmente para a impossibilidade de continuidade do "modelo de desenvolvimento para fora" - baseado na exportação de primários - na América Latina após a crise de 1929:

"En otros tiempos, antes de la gran depresión, los países de la América Latina crecieron impulsados desde afuera por el crecimiento persistente de las exportaciones...Ya no se presenta la alternativa entre seguir creciendo vigorosamente de ese modo o bien crecer hacia adentro mediante la industrialización. Esta última ha pasado a ser el modo principal de crecer." (PREBISCH, 1949:105)

Embora o trecho reproduzido não configure exatamente uma justificativa (soa mais como constatação), a partir da discussão acerca da tendência à deterioração dos termos de troca e ao estrangulamento externo pode-se entender a suposta necessidade (é este o termo utilizado por Prebisch) da industrialização periférica.

A deterioração dos termos de troca significa, em linguagem cepalina, transferência para o centro de parte dos frutos do progresso técnico gerado na periferia (o crescimento da renda real periférica é menor do que o de sua produtividade). O emprego de recursos ociosos na indústria, além de contribuir para mitigar uma das causas da deterioração, a saber, o excesso de população empregada na agricultura de exportação e ligada a atividades de subsistência responsável pela pressão dos salários para baixo na minguante cíclica, não estaria sujeito à transferência de esforço para o centro.

Um argumento complementar pode ser extraído das suposições de PREBISCH (1951) relativas à elasticidade-renda da demanda por exportações periféricas: sendo esta menor que a unidade e a elasticidade-renda das importações maior que a unidade, o crescimento periférico, puxado pelas exportações, só pode se dar, com equilíbrio externo, a um ritmo inferior ao do centro (do

um autor, contudo, não implica descartar a priori os argumentos ou impossibilidade de ordená-los. É disto que trataremos adiante.

contrário, depois de um ponto haveria um recorrente desequilíbrio comercial). A única forma de escapar desse limite seria a industrialização⁴⁰.

Finalmente, uma última justificativa em favor da industrialização, ainda relacionada, desta vez indiretamente, ao desempenho das exportações periféricas (PREBISCH, 1950:158;207-8): as exportações de primários, e a produção agrícola em geral, não seriam suficientes para absorver com produtividade alta o exército de trabalhadores desocupado ou ocupado em condições precárias característico da condição periférica. Assim, os países da periferia *"no tienen otra forma de absorber el sobrante de su población activa que desarrollar su propia actividad industrial"* (PREBISCH, 1950:208). Deixando de lado o caráter teleológico do argumento⁴¹, evidencia-se nessa explicação/defesa um traço marcante do trabalho de Prebisch: a sociedade periférica, e mesmo a central, é vista em conjunto como um agente, com necessidades gerais (ocupar desempregados) e ações próprias (industrializar-se).

Passemos agora ao segundo bloco de argumentos em prol da industrialização. Foi visto que o progresso técnico, responsável por aumentos contínuos na produtividade do trabalho e na renda per capita, provém fundamentalmente da indústria na concepção prebischiana. Seria a indústria o eixo da acumulação de capital nas sociedades capitalistas modernas. Nestes termos, independentemente da deterioração dos termos de troca e dos desequilíbrios externos periféricos, formalmente estaria

⁴⁰ Registre-se que Prebisch trabalha com a hipótese de que os recursos ociosos podem ser empregados apenas em duas atividades: agricultura de exportação ou indústria.

⁴¹ Como ressalta SALVIANO JR. (1993:127-8), o motivo apresentado é teleológico porque a indústria, tal como nos países centrais, surgiria para que a mão-de-obra ociosa fosse ocupada. Isto fica mais claro na seguinte passagem: *"Es bien sabido...que a medida que la técnica moderna aumenta la productividad va creándose un sobrante de potencial humano que la agricultura ya no requiere. Se apela entonces a la industria y otras actividades, para absorber productivamente esa fuerza de trabajo."* (PREBISCH, 1950:158, grifo nosso)

justificada a industrialização⁴². Rodríguez expõe claramente o argumento, longe de trivial para muitos dos que entram em contato com o pensamento inicial da Cepal:

"Ainda que esse fenômeno" [- a deterioração dos termos de troca -] "não se produza, só a desigualdade dos ritmos de aumento da produtividade do trabalho" [- entre centro e periferia -] "já supõe que as rendas médias se diferenciem. Se, além disso, a deterioração se produz, as rendas médias se diferenciarão em medida ainda maior." (RODRÍGUEZ, 1981:40)

Como o objetivo da periferia é alcançar níveis de produtividade e renda mais ou menos semelhantes aos dos países centrais, a industrialização deve ser levada a cabo⁴³. Ao Estado cabe planejá-la.

1.1.3) Estado e planejamento

As raízes do planejamento em economias capitalistas encontram-se na experiência americana do *New Deal*, nas políticas econômicas fascistas européias e na economia de guerra (em 1914-18 e principalmente entre 1939-45). A crise de 30 era ainda muito próxima e os *policy makers*, influenciados por mudanças de ânimos mais profundas na sociedade, viam-se menos receptivos ao ideário liberal predominante no séc. XIX⁴⁴. Os próprios êxitos iniciais do planejamento central soviético, fundamentais inclusive para a vitória aliada na Segunda Guerra, contribuíram para que políticos

⁴² Formalmente porque não se está falando de uma economia agrícola qualquer. A análise só vale para uma economia primário-exportadora, com características estruturais próprias, inserida na divisão internacional do trabalho conformada após a Revolução Industrial. Mais uma vez, a deterioração e a relação com o centro devem ser entendidas como partes indissociáveis da condição periférica.

⁴³ Foi visto que Prebisch, por vezes, erroneamente atribuiu à teoria clássica do comércio internacional uma suposta tendência de igualação das rendas dos diversos países. Equívoco parecido cometem aqueles que interpretam Prebisch unicamente a partir da "tese" da deterioração dos termos de troca. Deve ser observado, mais uma vez, que mesmo sem deterioração, de acordo com a visão de Prebisch sobre o progresso técnico, haveria uma tendência ao afastamento das rendas médias entre periferia e centro.

⁴⁴ Um panfleto de Keynes, "O fim do *laissez-faire*" (KEYNES, 1984), escrito em 1926 antecipava a mudança de ânimo. A parte I da tese de doutoramento de MORAES (1987) traça um panorama do cenário intelectual vigente no pós-guerra.

e burocratas em todo o mundo se tornassem mais simpáticos à adoção de alguma forma de controle social dos investimentos⁴⁵.

Obviamente tudo isso não implica que no início dos anos 50 a idéia de planejamento fosse hegemônica nos círculos intelectuais mundiais ou na América Latina⁴⁶. Entretanto, já se podia notar um "clima" favorável a ela⁴⁷. Prebisch, leitor de Keynes e economista prático, a defenderia, especialmente para a periferia. Vejamos como isso se deu.

Em PREBISCH (1950) se encontra uma exposição ordenada dos problemas/obstáculos inerentes à industrialização periférica desencadeada pela crise dos anos 30. O capítulo IV, denominado "*Contrastes y disparidades en el proceso de desarrollo económico*", começa salientando que a industrialização latino-americana é específica, isto é, se diferencia das industrializações anteriores, pois se realiza em um momento distinto no tempo e em estruturas econômicas peculiares. Com efeito, o grande contraste desse processo de industrialização, para Prebisch, é que se dá em estruturas econômicas "pré" ou "semi-capitalistas" (duais, com importante parcela da população ainda não inserida no mercado), ao mesmo tempo em que o desenvolvimento no centro encontra-se em estágio bastante avançado⁴⁸. Num alto nível de abstração, o

⁴⁵ De acordo com o relato de um historiador em que nos apoiamos, "O capitalismo do pós-guerra foi inquestionavelmente, ..., um sistema "reformado a ponto de ficar irreconhecível"...Essencialmente, foi uma espécie de casamento entre liberalismo econômico e democracia social (ou, em termos americanos, política do *New Deal* rooseveltiano), com substanciais empréstimos da URSS, que fora pioneira na idéia do planejamento econômico." (HOBSBAWM, 1996:265)

⁴⁶ As concorridas palestras proferidas pelo prof. Jacob Viner no Brasil em 1951, um verdadeiro "bombardeio" contra as idéias de planificação em voga, ilustram isso. Ver VINER (1951).

⁴⁷ Sobre o "clima" intelectual na América Latina, veja-se a descrição de FONSECA (1997:245): "...há razões bastante sólidas para se afirmar que teses como intervencionismo, críticas ao *laissez-faire* e às teorias liberais do comércio internacional, defensoras da indústria como condição para o desenvolvimento...já existiam e encontravam adeptos na América Latina...antes de a Cepal ser criada..."

⁴⁸ As características peculiares da industrialização periférica seriam "en realidad, la expresión del contraste entre la etapa muy avanzada del desarrollo capitalista de los grandes centros y el estado pre o semicapitalista en que se encuentra aún parte considerable de la América Latina" (PREBISCH, 1950:222).

conjunto de problemas relacionados à industrialização da América Latina deriva desse contraste básico.

O primeiro e talvez principal problema decorreria do baixo patamar de renda dos países periféricos relativamente aos níveis de capitalização exigidos pela grande indústria moderna⁴⁹. Associa-se exígua renda periférica com níveis de poupança insuficientes para impulsionar uma industrialização cuja técnica exige enormes quantias de capital⁵⁰. Outras dificuldades relacionadas à industrialização da América Latina seriam resumidamente: a) mercados nacionais pequenos (países relativamente pobres) limitando o adequado aproveitamento das economias de escala das indústrias mais importantes da época (PREBISCH, 1950:224); b) persistência do desemprego, problema já existente na fase do chamado "desenvolvimento para fora", em virtude da falta de uma indústria de bens de capital pronta a absorver o desemprego tecnológico agrícola e industrial⁵¹; c) a tendência ao desequilíbrio externo também acompanharia uma industrialização que se faz por meio da substituição de importações, com mudanças na

⁴⁹ "...cuanto más tarde llega la técnica moderna a un país de la periferia, tanto más agudo el contraste entre el exiguo monto de su ingreso y la considerable magnitud del capital necesario para aumentar rápidamente este ingreso." (PREBISCH, 1950:223)

⁵⁰ Rosenstein-Rodan, a partir de Ragnar Nurkse, desenvolveu a chamada teoria do *big push* ainda nos anos 40, segundo a qual a principal dificuldade para a "decolagem" das economias subdesenvolvidas em direção ao desenvolvimento radicaria na incapacidade de realizar simultaneamente os amplos e custosos investimentos necessários ao rompimento do círculo vicioso da pobreza. Em 1957 no Brasil escreveria que "Um alto quantum mínimo de investimento exige um alto volume de poupanças o que é difícil de se obter em países subdesenvolvidos e de baixa renda" (ROSENSTEIN-RODAN, 1964:83). Em plena vigência do Plano de Metas, Furtado comentando o artigo de Rodan criticaria o cerne da teoria: o problema não seria a falta de excedente, mas sua inadequada utilização (FURTADO, 1964:88). Não obstante, as idéias de Nurkse e Rodan tiveram marcante influência sobre Prebisch e a Cepal.

⁵¹ "En la periferia, el progreso técnico trae consigo desocupación, como en los centros, pero la demanda de bienes de capital inherente a ese progreso no se manifiesta en aquélla como en éstos, pues en la primera faltan las industrias de capital." (PREBISCH, 1950:226, grifo do autor) Portanto, se antes, na discussão sobre a "necessidade" da industrialização a indústria como um todo possuiria a função de absorver o desemprego, com o desenvolvimento da indústria este papel caberia especialmente à indústria de bens de capital. Um "plano de desenvolvimento" deveria preocupar-se com esta questão (PREBISCH, 1950:226).

pauta de importações e pressões sobre o volume importado⁵²; d) desequilíbrios setoriais e agrícolas são sumariados por RODRÍGUEZ (1981:87-92); e) por último, a indústria periférica operaria com custos mais altos que os existentes nos países centrais, e isto seria inevitável, pelo menos por um bom tempo (esse ponto será objeto de análise detalhada quando entrarmos na discussão específica sobre proteção).

Na interpretação de MACEDO (1994:69), os problemas inerentes à industrialização periférica são inteiramente definidos/identificados por Prebisch a partir da contraposição com o capitalismo central. Para o crítico, esse procedimento de Prebisch configura simples "...idealização, que assume *status científico*..." (MACEDO, 1994:71) pois indevidamente toma como premissa o ponto de chegada desejado, qual seja, a conformação na periferia de estruturas produtivas similares às centrais. Esse julgamento, contudo, negligencia o óbvio, isto é, a ocorrência no início dos anos 50 de um processo de industrialização real em curso na América Latina. Daí podermos interpretar, com mais propriedade, os "contrastes" identificados acima como um sugestivo diagnóstico acerca dos fatores responsáveis pelas dificuldades de avanço de um processo que poderia ou não ser abortado. De fato, agora utilizando as palavras de outro autor,

"...talvez o pensamento cepalino tenha correspondido ao esforço mais bem sucedido de análise das condições necessárias para a industrialização capitalista retardatária e dos instrumentos disponíveis para esse objetivo." (COLISTETE, 1990:102)

A defesa da utilização do planejamento na industrialização decorre de dois fatores fundamentais: da consideração dos problemas apontados e da descrença em relação à capacidade dos mecanismos de mercado em superá-los. Em termos simples, a industrialização periférica, forma de superação do atraso, enseja

⁵² Mais à frente discorreremos sobre o importante tema da substituição de importações.

inúmeros problemas para os quais o livre funcionamento da economia (do sistema de preços etc.) não fornece respostas precisas. O planejamento, nos textos iniciais da Cepal, cumpriria o papel primordial de induzir, através de sinalização adequada, a iniciativa privada a agir em busca do "ótimo social":

"No sería correcto decir que los países latinoamericanos necesitan un programa para continuar su desarrollo económico, pero sí para emplear eficazmente sus recursos internos, y facilitar a la vez la obtención de recursos exteriores para acelerarlo. Sin haber tenido un programa de este tipo, muchos de ellos registran un crecimiento apreciable en los últimos veinte años... Pero probablemente este crecimiento no ha sido lo que pudo haber sido si los recursos disponibles se hubieran aplicado con mejor sentido selectivo." (PREBISCH, 1951:261, grifos nossos)⁵³

Esse ponto fornece pistas para a compreensão do otimismo cepalino dos primeiros anos. Havia a esperança de que os diversos aparelhos de Estado da América Latina, armados com competentes técnicos e planejadores, pudessem conferir à industrialização em curso a forma e direção desejadas (pela Cepal) por meio da aplicação "isenta" da "política de desenvolvimento". Apelava-se a uma suposta neutralidade da técnica de programação - o instrumento desenvolvido para dar concretude ao planejamento -, fundamental não só para imparcialmente apresentar à sociedade as alternativas possíveis de alocação de recursos, mas principalmente para contribuir na persuasão do caminho correto a percorrer (MORAES, 1995:81-3), o do maior aumento possível das inversões:

"Esta neutralidad de la técnica de programación no sólo es recomendable para deslindar funciones sino también porque fortalece la autoridad moral y el sentido persuasivo de quienes la elaboran... La meta final de todo programa es lograr un incremento importante del consumo futuro, y esto requiere ineludiblemente aumentar las inversiones moderando el crecimiento del consumo. La clara comprensión de esta necesidad... sólo podrá conseguirse con el apoyo de vastos sectores de opinión sobre los que habrá de ejercitarse aquel sentido persuasivo: sin este apoyo no podría cumplirse eficazmente un programa de desarrollo, por razonable y bien concertado que fuese." (PREBISCH, 1955:441, ênfases nossas)⁵⁴

⁵³ A natureza indicativa da intervenção estatal aparece claramente na citação. Nos anos 60 passará a ser cobrada uma atitude mais "intervencionista" do Estado (capítulo 2).

⁵⁴ O curioso é que o próprio texto nega o objetivo de neutralidade: não é neutro (isto é, afeta de diferentes formas agentes econômicos distintos) moderar o consumo para aumentar inversões.

Enfim, acreditava-se que a transparência da técnica de programação, a idoneidade dos objetivos nela contidos, e a eficiência proporcionada pelo instrumento inclinariam governos da América Latina à sua adoção⁵⁵. Por fim, sua aceitação generalizada colocaria o continente na segura trilha do desenvolvimento econômico.

Por outro lado, o otimismo daqueles anos refletiu o desempenho dos principais indicadores econômicos da América Latina até meados dos anos 50. Apesar dos constantes problemas em balanço de pagamentos, as importações puderam crescer a uma taxa anual de 7,5% entre 1945 e 1954 (BIELSCHOWSKY, 1998:25) em virtude da melhoria dos termos de troca, o PIB latino-americano total cresceu a taxas razoáveis, e o setor industrial ganhou peso na estrutura econômica⁵⁶.

Expostos os traços básicos da condição periférica para a Cepal, vejamos, então, como se estruturou a defesa do protecionismo nesses anos otimistas. É disso que trata o próximo item.

1.2) Protecionismo e industrialização

O fim dos anos 40 e início dos anos 50 ainda não haviam testemunhado a volta a uma ordem econômica internacional multilateral. Depois do colapso da economia mundial nos anos 30 e do período conturbado da II Guerra, a ordem econômica internacional passara a viver, mesmo após alguns anos de ajuda oficial dos EUA à Europa, sob o signo da escassez de dólares (a moeda alçada ao posto de reserva internacional), com o comércio

⁵⁵ Para FURTADO (1985:130, grifo nosso), a técnica de programação desenvolvida pela Cepal no início dos anos 50, permitiria que "o sistema de decisões adquiri(sse) uma grande transparência, permitindo alcançar um maior grau de racionalidade e de responsabilidade na política."

⁵⁶ Entre 1945 e 1954 o PIB total cresceu em média 5,1% por ano (CEPAL, 1978:quadro 1). No mesmo período o peso do setor secundário no PIB total da América Latina saltou de 33,9% para 36,0% (CEPAL, 1978:quadro 6).

intra-europeu em sua maior parte realizado em bases bilaterais, e em meio à ausência de conversibilidade das principais moedas (BLOCK, 1989:168). Proliferavam na economia mundial, e não só em países da periferia capitalista, controles diversos sobre transações correntes que implicavam, entre outras coisas, restrições aos fluxos de comércio internacional⁵⁷. A ocorrência de medidas protecionistas na América Latina e sua defesa nesse mesmo período não devem causar surpresa⁵⁸.

A defesa da proteção da indústria periférica em Prebisch se encontra dispersa pelos textos dos anos 50. Dois argumentos fundamentais são utilizados. Num primeiro, joga papel determinante o caráter espontâneo da industrialização periférica induzida por estrangulamentos externos. Um segundo argumento (o chamemos de teórico) procura fundamentar o conteúdo normativo da proposição sobre substituição de importações (SI): sem proteção a industrialização via SI não poderia se dar já que a produtividade da indústria é menor na periferia do que no centro. Antes de desdobrar as duas justificativas impõe-se discorrer sobre o significado da "espontaneidade" da industrialização e do processo de substituição de importações para a Cepal.

1.2.1) industrialização espontânea e substituição de importações

O trecho abaixo, por meio do qual se inicia o "manifesto de 1949", em que pese o tom panfletário e militante destacado por

⁵⁷ De acordo com dados expostos por HOOGVELT (1997:71), em 1913, auge da ordem liberal comandada pela Grã Bretanha, a percentagem do comércio mundial em relação ao PIB global chegava a 33,0%. Em 1953, a cifra havia caído para 16,7%.

⁵⁸ No Brasil, Roberto Simonsen, principal líder da burguesia industrial na primeira metade do séc. XX, destacou-se como importante defensor do protecionismo bem antes da criação da Cepal. HODARA (1987:390) procura sustentar que Prebisch teria lido e sido influenciado pelo economista romeno M. Manoilescu, teórico do protecionismo em nações "atrasadas". Seu livro mais divulgado, escrito em francês em 1929, foi traduzido para o inglês dois anos depois, mesma data da versão portuguesa (MANOILESCO, 1931) feita por iniciativa de lideranças industriais brasileiras. FONSECA (1997) também destaca vínculos do pensamento cepalino com a atmosfera intelectual que o precedeu, e aponta List, o teórico do protecionismo alemão no séc. XIX, como influência importante para a Cepal.

HIRSCHMAN (1967:19), exprime de maneira cristalina o que Prebisch entendia por caráter espontâneo da industrialização periférica:

"La realidad está destruyendo en la América Latina aquel pretérito esquema de la división internacional del trabajo..."

No tenía allí cabida la industrialización de los países nuevos. Los hechos la están imponiendo, sin embargo. Dos guerras en el curso de una generación, y una profunda crisis económica entre ellas, han demostrado sus posibilidades a los países de la América Latina, enseñándoles positivamente el camino de la actividad industrial." (PREBISCH, 1949:99, grifo do autor)

Sobressai no trecho o argumento segundo o qual a origem da industrialização na América Latina remonta menos a idéias preconcebidas por governantes ou economistas e mais a circunstâncias específicas inesperadas que induziram economias e governos a atuarem de forma pragmática em um sentido preciso.

Já o conceito de substituição de importações (SI) aparece com significados diversos nos próprios documentos da Cepal. Dois deles nos interessam: SI como sugestão de política econômica e SI como um processo de desenvolvimento⁵⁹. Inicialmente, ainda no "manifesto de 1949", Prebisch o utiliza como proposta de política econômica para os governos da América Latina (MACEDO, 1994:59-60;82). A lógica por trás da sugestão é que "políticas anticíclicas" de aceleração da acumulação na periferia esbarrariam inevitavelmente em restrições externas inerentes a um crescimento mais intenso das importações do que das exportações (argumento da disparidade de elasticidades); a válvula de escape nessa situação seria o direcionamento do investimento para atividades produtoras de bens anteriormente importados, dada a apregoada impossibilidade de expandir adequadamente as exportações, o que deveria redundar em mudança da composição das importações mas não em sua diminuição absoluta:

⁵⁹ Um terceiro sentido mais formal, bastante comum, também é atribuído ao termo: aumento relativo da produção nacional (de um setor qualquer, por exemplo) no total de bens consumido domesticamente (PREBISCH, 1959:253; FURTADO, 1969:135).

"Un país de periferia, en el mínimo cíclico de exportaciones, sólo puede pagar una cantidad relativamente baja de importaciones. Esta cantidad no permite importar todo lo que se requiere para mantener un grado máximo de ocupación. Hay, pues, que modificar la composición de las importaciones y, correlativamente la estructura y volumen de la producción interna..." (PREBISCH, 1949:148)

O tom da passagem não é de descrição, em verdade se está propondo, a partir de um diagnóstico acerca dos desequilíbrios externos periféricos recorrentes, uma política a ser adotada (*"Hay, pues, que modificar la composición de las importaciones..."*) cujo instrumento principal, como veremos, é o fechamento de parcela do mercado interno.

O termo SI, contudo, também foi utilizado, especialmente por Maria da Conceição Tavares em 1964, para conceituar um processo de desenvolvimento característico de um momento histórico específico da periferia. Tal processo seria impulsionado por sucessivas crises de balanço de pagamentos que dariam ensejo a diversificação da produção industrial nacional com alteração da composição das importações⁶⁰. Uma vez iniciada a substituição de importações - em geral se assume a crise de 1929 como o ponto de partida -, a produção de bens anteriormente importados, ao exigir máquinas e insumos do exterior, recolocaria o estrangulamento externo e o processo ganharia uma dinâmica própria⁶¹.

1.2.2) a defesa da proteção

Retomando a questão protecionista, de acordo com Prebisch e a Cepal os controles quantitativos de importação, elevação de tarifas alfandegárias para produtos industriais e outras

⁶⁰ "...substituição de importações" [- é -] "...um processo de desenvolvimento interno que tem lugar e se orienta sob o impulso de restrições externas e se manifesta, primordialmente, através de uma ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial." (TAVARES, 1983:41)

⁶¹ Embora o resultado final da SI leve a reduções do coeficiente de importações, as tentativas de mensuração do processo circunscritas a essa variável devem ser bem qualificadas. Primeiro, as importações como proporção do PIB podem aumentar ou diminuir como simples reflexo do comportamento cíclico da economia; em segundo lugar, deve-se atentar para o impulso básico dos investimentos internos: se for restrição externa, aí caberia a denominação SI, do contrário, não (TAVARES & COUTINHO, 1986:15-21).

restrições às importações que proliferaram na América Latina a partir de 1914 e principalmente depois da Grande Depressão podem ser consideradas respostas "naturais" - espontâneas - a fortíssimas restrições externas:

"La reacción latinoamericana" [- à crise de 29 e à Segunda Guerra -] fue semejante a la de otros países del resto del mundo: reducir el coeficiente de importaciones por medio de la depreciación monetaria, la elevación de los aranceles, las cuotas de importación y el control de cambios.

Jamás se habían aplicado semejantes medidas, con el carácter general de aquellos tiempos. (...)

El control de cambios no fue resultado de una teoría sino una imposición de las circunstancias." (PREBISCH, 1949:124-5)

É certo que disposições protecionistas são adotadas por governos, porém argumenta-se que, em boa medida, representavam a única alternativa de política econômica em uma época marcada por desequilíbrios irresolúveis nos balanços de pagamentos da região⁶². A exposição anterior sobre a espontaneidade da industrialização periférica já indicava esse caráter "natural" da proteção. Pois bem, a proposição de que o protecionismo foi uma resposta "natural" a problemas externos enfrentados seguidamente pela América Latina, e por isso justificava-se, é uma idéia força da Cepal, e muitos autores dentro e fora dela a utilizarão⁶³.

A segunda forma de defender o protecionismo, analítica, parte de uma crítica ao critério neoclássico de alocação de recursos. O raciocínio aparece pela primeira vez, ainda não plenamente desenvolvido, no "manifesto de 49" como desdobramento da discussão

⁶² GUZMÁN (1976:292), ao tratar da visão inicial da Cepal sobre SI, caracteriza a ação estatal no processo como essencialmente "reflexa": "...la actitud del Estado en esta situación crítica podemos calificarla de "refleja", dado que es la resultante natural de los problemas mencionados anteriormente. Una insuficiencia de la capacidad de importar sólo puede ser resuelta mediante la adopción de alguna medida de tipo proteccionista...".

⁶³ RODRÍGUEZ (1981:158) afirma que a "proteção..." [- é -] "um requisito da preservação do equilíbrio externo no desenvolvimento periférico". O "natural" desequilíbrio externo aparece na explicação do autor como fruto da tese prebischiana da disparidade de elasticidades entre exportações e importações periféricas. Já fizemos referência a essa explicação quando discutimos o conteúdo normativo da SI; voltaremos a ela ao descrevermos o modelo "abstrato" de industrialização espontânea mais à frente.

sobre políticas anticíclicas na América Latina e da proposta de SI. Postula-se que a indústria periférica encontra-se em desvantagem em relação à central. Seu desenvolvimento, por conseguinte, teoricamente envolveria custos de oportunidade superiores aos da agricultura de exportação com maior produtividade relativa. Apesar disso, a indústria com custos mais altos protegida da concorrência externa é defendida pois representaria um alívio às constantes flutuações cíclicas da produção primária para a exportação⁶⁴:

"Ante todo, la sustitución de importaciones por producción interna requiere generalmente la elevación de los aranceles de aduana, por el mayor costo que suele tener aquélla. Desde este punto de vista, habría una pérdida efectiva de ingreso real. Pero, por otro lado, la pérdida de ingreso provocada por las fluctuaciones cíclicas de la ocupación suele ser ingente. Es muy probable que, en la mayor parte de los casos, lo que se gana colectivamente al dar estabilidad a la ocupación, sea mucho mayor de lo que se pierde por el costo más elevado de producción interna." (PREBISCH, 1949:148-9)⁶⁵

Posteriormente, a defesa de uma indústria com menor produtividade seria mais firme e refinada teoricamente (PREBISCH, 1959). Por meio da utilização de um modelo implícito de três setores na economia⁶⁶ - subsistência, exportador de primários, e industrial -, o autor procura demonstrar a racionalidade macroeconômica da política comercial proposta⁶⁷. O emprego do

⁶⁴ Novamente, duas alternativas são consideradas para a alocação de recursos: atividades ligadas às exportações de produtos primários ou indústrias.

⁶⁵ A partir do "provável" inicial recomenda-se "geralmente" o uso de proteção. Titubeando menos, Prebisch, no texto seguinte ao "manifesto", sem vacilações justifica a economicidade da indústria periférica: "...representa, sin embargo, ese incremento" [- de renda gerado pela indústria -] "una ganancia neta, aunque dicha productividad sea inferior." (PREBISCH, 1950:216-7). Por isso FURTADO (1985:60) caracteriza a posição assumida por Prebisch em 1949 de defensiva, e exulta o tom mais decidido do texto de 1950.

⁶⁶ Prebisch não explicita que trabalha com um modelo de três setores, mas essa é uma interpretação cabível em se tratando de sua obra. BIELSCHOWSKY (1996:28) frisou esse ponto.

⁶⁷ Mais uma vez, e agora claramente, o critério proposto para aferir a economicidade da indústria periférica não é o neoclássico tradicional: "Industrial costs higher than import prices do not necessarily mean that an industry is not economic for a country as is sometimes assumed. (...) The problem has to be consider from another angle. It is...a question of comparing...the increment of income obtained in the expansion of industry with that which could have been obtained in export activities had the same productive resources been employed there." (PREBISCH, 1959:255)

excedente de mão de obra oriunda do setor de subsistência no setor de exportação levaria à deterioração dos termos de troca; a indústria, mesmo em desvantagem em relação à do centro, acrescentaria mais renda líquida ao país (PREBISCH, 1959:256). O "outro ângulo" proposto por Prebisch para aferir a economicidade da indústria, portanto, coloca em primeiro plano a ocupação do fator de produção abundante na periferia (o trabalho) e a ampliação da renda real.

Convém sublinhar a inversão de valores em relação ao credo liberal. Em termos teóricos, para Prebisch e a Cepal, o ótimo social liberal não pode ser atingido na periferia. A atividade periférica de maior eficiência relativa, a produção primária para exportação, não conduz à maximização da renda e do bem estar em virtude da deterioração dos termos de troca. Assim, de acordo com os pressupostos assumidos, as condições de estrutura e funcionamento do sistema centro-periferia tornam incompatíveis para a periferia a ocorrência simultânea de máxima eficiência e máximo produto/plena ocupação. A escolha valorativa cepalina foi a do pleno emprego com maior renda⁶⁸.

Observe-se que a diferença de produtividade entre a indústria no centro e na periferia é postulada como um fato. Prebisch só a explicaria em detalhes em 1954 lançando mão de dois argumentos básicos: as indústrias do centro contam com maior densidade de capital do que as periféricas, além de terem acesso mais fácil às técnicas de produção mais avançadas:

"La justificación primordial de la protección está en las diferencias de productividad entre los países menos desarrollados y los más desarrollados, diferencias que se explican fundamentalmente por la gran disparidad en la cuantía del capital por persona ocupada y en las aptitudes técnicas con que trabaja." (PREBISCH, 1954:364, grifo nosso).

De forma mais clara ainda:

⁶⁸ Os supostos do raciocínio serão explicitados com cuidado quando falarmos do modelo abstrato de industrialização espontânea.

"...Este proceso de sustitución"[- de importações -]"requiere normalmente medidas de protección y fomento con el fin de estimular a la iniciativa privada y ponerla en condiciones de competir con actividades extranjeras de mayor productividad por su mayor densidad de capital y más fácil acceso a la técnica moderna." (PREBISCH, 1954:304-5, grifo nosso)

Em geral, na bibliografia ocupada com a discussão sobre proteção em Prebisch não há referências às explicações acima sobre os diferenciais de produtividade. As razões para isso parecem variar de autor para autor. Dois exemplos ilustram isso: no caso de FLANDERS (1964), o silêncio decorre do destaque conferido a apenas dois trabalhos de Prebisch não perpassados pelo assunto; já o trabalho de RODRÍGUEZ (1981), preocupado em desenvolver visão de conjunto sobre o pensamento da Cepal e conferir coerência ao mesmo, não analisa as inúmeras dimensões assumidas pelo tema protecionista. Este último autor chega a explicar a menor produtividade periférica mas a partir da inadequação da escala da grande indústria às reduzidas dimensões do mercado de países com baixa renda (RODRÍGUEZ, 1981:175, nota 7). A observação é coerente com colocações mais gerais da Cepal, mas Prebisch não a coloca em evidência.

Entre outros problemas, o não aprofundamento da discussão sobre produtividade nos termos propostos pelo próprio Prebisch leva a outra lacuna que permeia a literatura: a ausência de menções ao capital estrangeiro. Aliás, mesmo Prebisch não se dá conta da existência de possíveis relações analíticas entre proteção e propriedade do capital, talvez em virtude do recorrente tratamento de um país ou conjunto deles como um agente único com racionalidade própria. Todavia a importância assumida pelo investimento direto estrangeiro na América Latina durante a segunda quadra dos anos 50 e sua relação com o fechamento de algumas economias (cap. 4) sugerem algumas reflexões sobre o assunto, até porque a Cepal defendeu a internacionalização produtiva periférica.

A defesa da vinda do capital estrangeiro - sob distintas formas - para a América Latina decorre diretamente, na Cepal, da

análise sobre o "círculo vicioso da pobreza"⁶⁹. No texto fundamental sobre cooperação internacional⁷⁰ afirma-se que a elevação desejada das taxas de investimento na periferia deveria contar com ampla participação do capital estrangeiro, ainda que o principal esforço devesse ser feito internamente. Desta feita, políticas de atração do investimento direto externo (IDE) na periferia teriam papel de destaque dentro da proposta de cooperação internacional "*a fin de romper el consabido círculo vicioso de un ingreso bajo que no permite aumentar la capitalización y de una capitalización que es insuficiente por la precariedad del ingreso*" (PREBISCH, 1954:299)⁷¹. Posto isso, cabe indagar a propósito da pertinência ou não, dentro do arcabouço analítico cepalino, da proteção às empresas estrangeiras situadas ou interessadas em investir em mercados periféricos.

Num recorte específico, os argumentos esgrimidos por Prebisch para justificar os diferenciais de produtividade entre a indústria periférica e a central em tese não se aplicariam inteiramente às empresas transnacionais (ETs) estabelecidas na periferia. A maior capacidade de mobilização de recursos a elas inerente e o fato de constituírem o foco principal de geração do progresso técnico em seus países de origem sem dúvida as colocariam em posição confortável frente aos capitais industriais periféricos nascentes. Apesar disso, quando as práticas protecionistas de alguns governos da América Latina foram criticadas pela Cepal durante os anos 60 (assunto a ser desenvolvido no tópico 2.2) simplesmente censurou-se o protecionismo "exagerado" sem distinção entre o concedido às empresas de capital estrangeiro e às empresas nacionais. Se o

⁶⁹ Uma exaustiva análise sobre o capital estrangeiro nos textos da Cepal dos anos 50 encontra-se em COLISTETE (1990:cap.2).

⁷⁰ PREBISCH (1954). A proposta de cooperação internacional da Cepal será discutida em detalhes ao final capítulo 2.

⁷¹ Embora os textos de Prebisch do início dos anos 50 conferissem prioridade a aportes públicos de recursos internacionais para a América Latina, e, como já ressaltado, enfatizassem o papel crucial do capital privado nacional para o desenvolvimento, também apontaram para a defesa da internacionalização produtiva periférica. COLISTETE (1990:75) é enfático quanto a este ponto.

argumento em prol da proteção fosse direcionado principalmente às últimas, poder-se-iam esperar manifestações mais contundentes contra a proteção concedida às ETs, até para desfazer possíveis juízos incorretos; entretanto tal esclarecimento não veio.

Em verdade, a partir de uma ótica mais ampla, uma vez firmado pela Cepal o desejo de incrementar os fluxos de IDE para América Latina no decênio dos 50⁷², e dada a maior produtividade da indústria cêntrica, a proteção poderia ser defendida, no caso das ETs, como instrumento fundamental para atração de tais investimentos. O papel da proteção para o capital estrangeiro, pelo menos em um primeiro momento, seria qualitativamente distinto daquele posto para o capital nacional (GUIMARÃES, 1987:cap.8). Nenhuma referência, todavia, foi feita a esse papel diferenciado da proteção, mesmo em textos do final dos anos 50 e início dos 60.

Voltando ao cerne da discussão sobre proteção, Prebisch imagina hipoteticamente uma alternativa à sua adoção: a ocorrência de um rebaixamento de salários suficiente para colocar a indústria periférica em condições de luta com as importações, processo que denomina "industrialização espontânea" (PREBISCH, 1954:364). A opção é descartada por dois motivos: quedas expressivas de salários na periferia seriam impossíveis socialmente; mesmo assumindo uma redução salarial suficiente para tornar dispensável a proteção na periferia, tal redução seria acompanhada por diminuição do nível geral de preços que afetaria o preço dos produtos agrícolas de exportação e, portanto, desfavoravelmente os

⁷² Os primeiros textos da Cepal primaram por um certo pessimismo em relação à vinda de capitais externos para a América Latina (COLISTETE, 1990:58-76). De um lado, criticava-se a antiga modalidade de investimento estrangeiro na região, voltada para o setor exportador primário; de outro, e aí o ponto importante, o apelo à vinda de investimentos diretos para a indústria era acompanhado de angústia em relação às baixas cifras recentes - primeira metade dos anos 50 (PREBISCH, 1954:307).

termos de troca, com a conseqüente já conhecida transferência dos frutos do progresso técnico da periferia para o centro⁷³.

O esquemático modelo espontâneo de industrialização exposto no parágrafo anterior não deve ser confundido com a visão histórica da espontaneidade da industrialização periférica. Como o próprio autor ressalta, é um modelo "concebido em abstrato", e a espontaneidade é definida pela não intervenção do governo no sistema de preços. Isso fica claro através da exposição, feita a seguir, dos supostos e da lógica inerentes à sua versão mais elaborada (PREBISCH, 1959:apêndice)⁷⁴.

⁷³ "Podría concebirse en abstracto la posibilidad de que el nivel de salarios se reduzca en los países menos desarrollados hasta compensar esas diferencias de productividad. En tal supuesto, un país podría prescindir totalmente de sus derechos aduaneros protectores siempre que la baja de salarios permita resarcirse de las pérdidas que ello traiga consigo a las empresas industriales. Pero, a más de ser impracticable por razones sociales y políticas, esa política tendría graves consecuencias. Si desde el punto de vista interno la baja de salario fuese seguida de una baja de precios y los salarios reales recuperaran su nivel, ..., desde el punto de vista exterior, al extenderse a las actividades exportadoras, la baja de salarios iría unida a la baja de los precios en virtud del conocido mecanismo de ajuste. Y como ello no tendría por qué aparejar una baja correspondiente en el precio de las importaciones, sobrevendría un empeoramiento de la relación de precios de intercambio con efectos adversos sobre la capitalización y el ritmo de desarrollo del país." (PREBISCH, 1954:364) Uma versão formalizada do raciocínio encontra-se no apêndice de PREBISCH (1959). Registre-se a similitude da argumentação precedente com a desenvolvida para defender uma indústria sabidamente menos eficiente.

⁷⁴ Prebisch explicita apenas alguns dos pressupostos com os quais trabalha, como por exemplo: "Income elasticity" [- das exportações periféricas -] "is generally low and so is price elasticity." (PREBISCH, 1959:256); "Constant unit profits have been assumed in order not to complicate our reasoning. (...) successive increments of employment" [- em atividades de exportação -] "leading to constant increments of physical exports..." (PREBISCH, 1959:271). As hipóteses adicionais expressas no quadro 1.1 foram deduzidas da construção mais geral de Prebisch e seguem aproximadamente a exposição de RODRÍGUEZ (1981:cap. 4).

QUADRO 1.1

Hipóteses para a periferia do Modelo Abstrato de Industrialização Espontânea de Prebisch

Estruturais	Funcionamento	Secundárias/Simplificadoras
1) economia heterogênea com ampla parcela da mão de obra ocupada em atividades com baixa produtividade: mão de obra disponível	1) baixa elasticidade-renda da demanda por exportações	1) lucros e produtividade constantes no setor exportador
2) especialização na produção primário-exportadora	2) alta elasticidade-renda da demanda por importações	2) elasticidade-preço da demanda por exportações baixa
3) dois setores absorvedores de mão de obra: indústria e setor primário exportador	3) preços, salários e câmbio flexíveis	
4) menor produtividade da indústria periférica em relação à central	4) unidades produtivas de exportação agindo como se estivessem em concorrência perfeita: nível de produção determinado pela igualação custo marginal a preço	

Nesta versão, os desequilíbrios naturais do balanço de pagamentos de países periféricos (argumento da disparidade de elasticidades) levam, sem intervenção do governo, à desvalorização cambial. Num segundo momento ocorre uma ampliação da produção primário-exportadora (que se revelará excessiva) impulsionada pelos seguintes fatores: melhores preços internos e um comportamento peculiar das "firmas" exportadoras que igualam o custo marginal ao preço desconsiderando o aumento da oferta de mercado⁷⁵. A maior oferta de produtos de exportação periféricos ultrapassa a demanda cêntrica que cresce, por definição, em menor proporção que a expansão da renda, por isso os preços em moeda estrangeira das exportações caem. Com as hipóteses simplificadoras de lucros unitários e produtividade do trabalho constantes nas atividades de exportação periféricas, a queda de preços externos redundando em queda de salários reais (medidos em produtos estrangeiros) responsável por algum estímulo à produção industrial

⁷⁵ FLANDERS (1964:316) apontou corretamente este suposto implícito: "...exports would increase too much," [- após uma desvalorização ou durante a "industrialização espontânea" -] "because the perfectly competitive firms would equate marginal cost with price, whereas socially the appropriate calculation would be an equation of marginal cost with marginal revenue."

local⁷⁶. Num período subsequente o crescimento da renda na periferia suscita novos desequilíbrios. A adoção do protecionismo impediria que a deterioração dos termos de troca, inerente ao modelo, acompanhasse o desenvolvimento da indústria periférica; ademais, a interferência no sistema de preços (inclusive câmbio) evitaria o excesso de produção no setor exportador.

Todo o raciocínio anterior supôs menor produtividade global da indústria situada na periferia vis à vis a central, o que, como vimos, seria consequência de dois fatores: baixa densidade de capital e dificuldade de acesso à tecnologia de ponta. Este é o momento de analisar com minúcia a primeira parte da explicação.

Para Prebisch a produtividade média do trabalho em uma economia depende basicamente da acumulação de capital. O que o autor muitas vezes não deixa claro é que, de um ângulo microeconômico, isto é, da empresa individual, acredita que a produtividade depende, num contexto dinâmico, da densidade de capital - volume de capital por homem ocupado - da função de produção entendida no sentido neoclássico. Octavio Rodríguez em termos bastante resumidos coloca a questão entremeando analiticamente as esferas micro e macro:

"De acordo com as idéias da Cepal...o desenvolvimento econômico se expressa no aumento do bem-estar material, normalmente refletido pela elevação da renda real por habitante e condicionado pelo crescimento da produtividade média do trabalho. Considera-se que esse crescimento depende da adoção de métodos de produção indiretos cujo uso implica o aumento da dotação de capital por homem ocupado. A maior densidade de capital, por sua vez, vai sendo obtida à medida que se leva a efeito a acumulação, que é impulsionada pelo progresso técnico, necessária para garantir sua continuidade." (RODRÍGUEZ, 1981:36, grifos nossos)

Aqui deve-se proceder à separação analítica. Para a economia como um todo, a produtividade dependeria do volume total de investimentos, da acumulação (PREBISCH, 1949:103). Os países periféricos, de acordo com argumento já conhecido, partindo de

⁷⁶ Note-se que é a queda dos preços da exportação que induz à baixa de salários e não o contrário como afirmado em PREBISCH (1954).

baixos níveis de renda e poupança, teriam dificuldades para elevar sua taxa de acumulação; se ainda se considera o fato de que a indústria moderna contém tecnologia cara e dispendiosa, chega-se à conclusão segundo a qual na periferia a densidade média de capital da economia seria menor do que a do centro⁷⁷. O que importa nesse raciocínio é que o conjunto da indústria periférica estaria em desvantagem.

Ao se adotar um ponto de vista micro sobre o assunto algumas nuances aparecem. PREBISCH (1950:227) contém uma sugestiva seção intitulada "*la aplicación óptima de capital en la periferia*" onde são desdobrados alguns determinantes da escolha de tecnologia na periferia. Seu raciocínio se baseia na premissa de que a adoção de técnicas intensivas em capital depende do quanto é poupado de mão-de-obra em termos monetários após a compra de máquinas pelo empresário. No centro, como os salários são mais altos do que os da periferia, a adoção de tecnologia intensiva em capital seria estimulada. Na periferia o contrário se daria. A idéia assemelha-se à neoclássica relativa à influência da dotação de fatores na determinação da tecnologia utilizada pela firma⁷⁸.

Em reforço ao argumento anterior dos salários, Prebisch adiciona o da menor poupança relativa periférica. O empresário na periferia se depararia com uma taxa de juros maior do que a existente no centro, o que encareceria ainda mais o investimento em máquinas modernas. Assim,

⁷⁷ "*El problema de densidad se plantea precisamente porque es escaso el capital*" (PREBISCH, 1951:282).

⁷⁸ Prebisch não deixa claro, mas o raciocínio até esse ponto é estático, isto é, não há progresso técnico. Neste caso, supondo perfeita divisibilidade e substitutibilidade entre fatores, poderiam ser utilizadas pelo autor as curvas de isoquantas neoclássicas, curvas no espaço de insumos que mostram as possíveis combinações físicas de capital e trabalho capazes de produzir um dado nível de produto. A combinação ótima de insumos seria dada pela igualação entre a taxa marginal técnica de substituição ($TMgTS=PMgL/PMgK$; relação entre produtos marginais) com a relação entre preço dos fatores ($=w/k$). Quanto mais barato o salário em relação ao capital, maior a preferência por combinações que usem mais trabalho e menos capital.

"...la combinación óptima entre mano de obra y dotación de capital, en los países menos desarrollados, exigirá un grado de densidad de capital por hombre menor que en los países de alto desarrollo industrial; grado tanto menor cuanto mayores sean las diferencias entre los respectivos niveles de salarios e intereses, a igualdad de otros factores, que no tomamos en cuenta para no complicar innecesariamente el problema." (PREBISCH, 1950:228)

Em conclusão, o empresário na periferia seria impelido a adotar métodos de produção com menores dotações de capital, o que inclusive é visto com bons olhos:

"...sobrepasar el grado óptimo, en una determinada industria, a fin de acercarse al óptimo del centro, resultaría inconveniente, para el interés general de la economía, pues se ocasionaría exceso de capital en tal industria y deficiencia en otras actividades, con un producto total inferior al que pudiera conseguirse mediante la distribución óptima." (PREBISCH, 1950:228)

Portanto, a ação individual do empresário na periferia também contribuiria para a conformação de uma densidade média do capital inferior à existente no centro. Assumindo ausência de progresso técnico e perfeita substitutibilidade de insumos, isto significa que a produtividade do trabalho na indústria periférica é menor do que a do centro, mas a produtividade do capital, maior (do contrário não faria sentido usar técnicas com menor densidade de capital)⁷⁹. Em outras palavras, até aqui a menor densidade de capital periférica não constituiria um problema.

Na prática, contudo, o progresso tecnológico, de acordo com Prebisch, evolui de forma a impedir a aplicação do critério estático de escolha na periferia. Dinamicamente quando a densidade de capital aumenta, ambas as produtividades crescem, a do trabalho e a do capital⁸⁰. Ademais argumenta-se que as técnicas modernas

⁷⁹ De fato, ao longo de uma isoquanta, se o PMgL (produtividade do trabalho) cai, o PMgK (produtividade do capital) aumenta. Só desta forma duas técnicas podem ser consideradas substituíveis. Voltaremos a esse ponto logo em seguida.

⁸⁰ De acordo com RODRÍGUEZ (1981:anexo ao capítulo 3), utilizando-se funções de produção simples chega-se à seguinte expressão: $K/L=1/k$, ou seja, a densidade de capital pode ser expressa pela razão entre produtividade do trabalho e do capital. Para que com o progresso técnico a densidade de capital aumente é necessário que ambas as produtividades cresçam, com a do trabalho crescendo a taxas maiores. Prebisch expõe claramente seus supostos sobre a evolução do progresso técnico: "Es cierto que la evolución tecnológica también trata de

desenvolvidas no centro não são divisíveis e requerem proporções mais ou menos fixas entre os insumos⁸¹. Com esses supostos, de fato uma densidade mais baixa de capital redundaria em menor produtividade global da indústria, mas então não faria sentido a reiterada ênfase num critério de escolha tecnológica próprio a uma situação sem progresso técnico. A lógica microeconômica faria, isto sim, com que a firma periférica utilizasse tecnologia mais avançada, por definição com maior densidade de capital, desconsiderando o menor preço relativo do fator trabalho⁸². Por essa ótica, da firma individual, não haveria desnível de produtividade física em relação ao centro.

A outra justificativa para a ocorrência de custos mais altos na indústria periférica é o mais "fácil acesso à técnica moderna" à disposição das indústrias no centro. Prebisch não desenvolve os motivos que o levam a crer em tal afirmação. Por isso deixaremos para o final do trabalho os comentários sobre este assunto.

aumentar la cantidad de producción por unidad de capital al mismo tiempo que se economiza mano de obra." (PREBISCH, 1951:283)

⁸¹ "...las combinaciones a que se ha llegado en la economía de un país altamente industrializado y de alto capital por persona no pueden deshacerse arbitrariamente y transformarse en otras combinaciones que se adapten mejor a la realidad de un país menos desarrollado y de muy inferior disponibilidad de capital por persona. Es lógico que trasplantadas a éste las mismas combinaciones de aquél, no haya capital suficiente para absorber la mano de obra que se economice. Para evitar este resultado contraproducente, habría que encontrar equipos en que se invirtiera menos en el objetivo de economizar mano de obra por unidad de capital, y más en el de aumentar la producción. Aquí está precisamente el problema..., por la indivisibilidad que en general caracteriza a los equipos, no caben otras combinaciones que las resultantes de la evolución de los grandes centros industriales." (PREBISCH, 1951:283-5)

⁸² Por isso RODRÍGUEZ (1981:97-8, nota 17) critica a utilização do conceito de densidade ótima para a periferia: "Para explicar por que a periferia se vê obrigada a adotar técnicas de alta densidade de capital, os documentos da Cepal lançam mão do conceito de "densidade ótima de capital"...No entanto, esse conceito é supérfluo, pois a maior eficiência técnica das tecnologias geradas nos centros evita a necessidade de recorrer a qualquer conceito de ótimo econômico na mencionada explicação. Além disso..., o conceito de densidade ótima de capital - oriundo da teoria estática da alocação de recursos - não é uma base apropriada para o conceito cepalino de inadequação da tecnologia..."

1.2.3) duração, amplitude e níveis ideais de proteção

Uma vez justificada a necessidade da proteção - resposta a desequilíbrios externos e única forma de levar a cabo uma industrialização com custos mais altos -, três ordens de questões se colocam: quanto tempo deve durar a proteção, quais setores devem ser beneficiados por ela, e quais os níveis ideais a praticar?

As primeiras referências à temporalidade da proteção só surgiram dentro da Cepal em PREBISCH (1954). Em termos gerais, sugeriu-se um período indefinido para a proteção pois seria muito difícil conceber o momento em que o conjunto da indústria da periferia estaria em condições de competir com a do centro. De fato, viu-se anteriormente que características estruturais periféricas (baixa acumulação e acesso mais difícil à tecnologia de ponta), para Prebisch, determinam custos maiores da sua indústria. Teoricamente é lógico imaginar que só quando esses fatores estruturais deixarem de existir a indústria na América Latina esteja em condições de prescindir da proteção:

"Dentro de la misma escuela clásica se ha admitido la protección en la etapa incipiente de la industria hasta que llegue a fortalecerse y ponerse en condiciones de hacer frente a la competencia extranjera. Es ciertamente admisible en un país en desarrollo que una determinada industria pueda llegar a tener la misma densidad de capital y la misma productividad que en los grandes países industriales. En tal caso, dejaría de ser industria incipiente y de necesitar protección... Pero esto no podría ocurrir con todas las industrias que requiere desenvolver un país en desarrollo para ir absorbiendo la población activa que no va a otras ocupaciones. Para ello serían necesarios un capital por persona ocupada similar al de los países más desarrollados y aptitudes técnicas igualmente avanzadas. No hace falta gran esfuerzo para demostrar que esta etapa de nivelación es concebible teóricamente, pero no puede pensarse que llegue a darse en realidad en un futuro previsible, pues mientras la productividad crece en los países en desarrollo también aumenta - y a veces con celeridad mayor - en los países desarrollados." (PREBISCH, 1954:364-5, grifos nossos)⁸³

⁸³ Prebisch novamente associa em termos microeconômicos alta densidade de capital com maior produtividade global. O raciocínio só vale se referido a um contexto dinâmico no qual, por definição, o progresso técnico caminha naquela direção com coeficiente técnico mais ou menos fixo.

Mais à frente no mesmo texto, um exercício hipotético conforma outra análise sobre a duração ideal da proteção: esta poderia ser suprimida ainda num contexto de menor produtividade das indústrias periféricas desde que os diferenciais de produtividade favoráveis ao centro fossem compensados por diferenciais de salários:

"...el razonamiento que se ha formulado...establece la necesidad de protección mientras su productividad" [- do conjunto da indústria periférica -] "siga siendo inferior a la de los países más avanzados y en tanto que esta diferencia de productividad no esté compensada por diferencias de salarios." (PPREBISCH, 1954:365)

De todo modo, em ambas as versões praticamente não se vislumbra a possibilidade de equiparação da produtividade do conjunto da indústria periférica com a exterior.

A discussão sobre as indústrias a serem priorizadas no processo de desenvolvimento é perpassada por uma questão anterior relacionada aos limites à industrialização. Ao contrário do sugerido por CARDOSO DE MELLO (1990:22), os textos iniciais da Cepal não propugnavam a conformação de uma estrutura industrial completa para a periferia (MACEDO, 1994:79-87). Defendia-se, por exemplo, *"una importación considerable de bienes de capital"* (PREBISCH, 1949:101) como elemento importante para que a indústria pudesse cumprir os fins sociais de elevação do nível de vida da população. A referência à industrialização era ampla não havendo preocupação específica com a produção de bens intermediários ou de capitais. Ademais, não deveria ser levada a extremos - dos quais a América Latina era considerada distante - que implicassem diminuição da produção destinada à exportação (PREBISCH, 1949:140-1).

Em respeito a essa visão, o critério inicialmente proposto para a escolha de indústrias a serem promovidas foi o neoclássico sendo explicitado em outro texto:

"El incremento de capital deberá aplicarse en tal forma que traiga consigo el máximo de producto, lo cual sólo ha de lograrse cuando se igualen las

productividades marginales en las distintas aplicaciones." (PREBISCH, 1951:278)

Se os recursos devem ser aplicados prioritariamente nas indústrias com maior produtividade marginal, elas é que devem ser objeto de proteção. Na prática, exceções ao critério da equimarginalidade terminariam por relativizá-lo⁸⁴. A produção menos competitiva de determinados artigos poderia revelar-se vantajosa se, por exemplo, propiciasse redução da vulnerabilidade global do balanço de pagamentos (PREBISCH, 1951:279). Retoma-se aí a defesa implícita da substituição de importações presente em PREBISCH (1949). Além disso, em sintonia com a justificativa para o planejamento, afirma-se que a iniciativa privada por vezes não seria capaz de discernir ou realizar oportunidades lucrativas de investimento convenientes do ponto de vista social. Caberia, então, ao Estado estabelecer "*ciertos principios para determinar cómo se ha de elegir entre las distintas alternativas de inversión*" (PREBISCH, 1951:279).

Tais princípios não são claramente definidos pela Cepal. Chama a atenção, entretanto, a referência à importância de um eventual apoio à indústria de bens de capital na periferia em função de supostos efeitos positivos sobre o nível de emprego (PREBISCH, 1950:225-6). O contraste com o texto do ano anterior é por demais evidente. De qualquer forma, o importante a reter é que se os critérios de mercado são matizados, ao mesmo tempo não são inteiramente explicitados e hierarquizados outros princípios.

O tema do grau apropriado de proteção não recebeu tratamento detido na Cepal. Genericamente outra vez tomou-se a economia em conjunto para sugerir-se a adoção do limite definido para a industrialização como máximo aceitável para a proteção. Esta não deveria implicar redução do nível das importações. O papel da

⁸⁴ "*Sin embargo, haber logrado el máximo posible de productividad en la forma que acaba de verse no significa siempre que se haya encontrado la solución más satisfactoria.*" (PREBISCH, 1951:279)

política protecionista seria facilitar as mudanças na composição da pauta de importações requeridas pelo processo de desenvolvimento em curso:

"...el proteccionismo" [- deve contribuir para -] "promover los cambios estructurales exigidos por el desarrollo económico sin provocar la reducción de las importaciones por debajo del volumen correspondiente a la capacidad de pagos exteriores..." (PREBISCH, 1954:368)⁸⁵

Para as diversas indústrias em separado podem-se considerar ideais, a partir da exposição pregressa, níveis de proteção não redundantes, isto é, que não ultrapassem diferenciais de produtividade entre centro e periferia. Comentário algum, no entanto, foi encontrado na literatura pesquisada.

Também esteve ausente dos textos da época qualquer espécie de esforço crítico ou qualificação às políticas protecionistas efetivamente praticadas por governos da América Latina. Tratou-se da construção de argumentos favoráveis ao protecionismo num contexto histórico em que a industrialização avançava mas ainda não estava consolidada. Importa sublinhar, não obstante, a existência de elementos na construção cepalina sobre a proteção que sugeriam exercícios críticos naquele momento. Por exemplo, como visto, a política de proteção defendida deveria compor e estar subordinada a uma política mais ampla de desenvolvimento. Por isso o protecionismo não poderia apenas responder a contingências externas ou pautar-se por simples pragmatismo tal como ocorria freqüentemente (como os próprios cepalinos reclamariam depois). O otimismo do período parece ter prevalecido sobre qualquer postura crítica relativa a eventuais malefícios da proteção excessiva e improvisada. Muito diferente seria o "estado de espírito" latino-americano ao final dos anos 50 e início dos anos 60. É isso o que será examinado no próximo capítulo.

⁸⁵ As "mudanças estruturais exigidas pelo processo de desenvolvimento" devem ser entendidas como as induzidas pela dinâmica própria ao processo de SI explicada mais atrás. Daí a paulatina maior preocupação da Cepal com indústrias de base com o passar do tempo.

CAPÍTULO 2: A REVISÃO DO PROTECIONISMO NOS ANOS 60

2.1) Pessimismo e críticas à industrialização por SI

A característica mais saliente dos documentos cepalinos da primeira metade dos anos 60 é a emergência de um tom mais crítico, e de certa forma pessimista, endereçado à industrialização na América Latina⁸⁶. HIRSCHMAN (1968:628) chega a utilizar o termo "fracassomania" para ilustrar o que ocorria entre alguns intelectuais latino-americanos. O que teria contribuído para a conformação de tal olhar?

A piora do desempenho de algumas economias da região a partir de meados/final dos anos 50 explica, em parte, a mudança de ânimo. Por exemplo, a Argentina, num intervalo de seis anos, entre 1957 e 1963, cresceu apenas 10,1%, taxa equivalente à metade do intervalo anterior (CEPAL, 1978:quadro 1). As cifras tornam-se mais eloqüentes quando referidas ao PIB *per capita* do país: entre 1957 e 1963 não houve crescimento (CEPAL, 1978:quadro 2). A economia brasileira, que havia levado mais longe a substituição de importações nos anos 50, na primeira metade da década seguinte apresentou significativa inflexão nas taxas de crescimento. O PIB que crescera em 1961 10,3%, no ano seguinte crescería apenas 5,2%, e nos subseqüentes 1,6%, 2,9%, e 2,7%, respectivamente (CEPAL, 1978:quadro 3). Outros países não sofreram inflexões nas taxas de crescimento, mas a elevação das taxas de inflação acompanhada da

⁸⁶ Sobre a mudança, personificada em Prebisch, GURRIERI (1982:51-2) afirma: "Cuando se comparan las obras que Prebisch escribió durante los años sesenta con las que constituyen su programa cepalino inicial se destacan algunos elementos nuevos, tales como la crítica a algunos aspectos de la evolución del patrón de desarrollo hacia adentro (en especial, la modalidad asumida por la industrialización sustitutiva, el dinamismo económico alcanzado, la distribución del ingreso y la inflación), el hincapié en las reformas estructurales y la incorporación de aspectos sociológicos a su interpretación del desarrollo económico..."

generalização de problemas em balanço de pagamentos no período colaborou para a impressão de piora da conjuntura⁸⁷.

Por outra parte, e provavelmente mais importante do que a observação dos indicadores econômicos⁸⁸, três décadas já haviam passado desde a inauguração do "desenvolvimento para dentro" na América Latina, mas velhos problemas sociais persistiam. O crescimento da renda *per capita* não foi acompanhado por melhora da distribuição de renda e redução sensível da pobreza. Aliás, a própria urbanização, em aceleração no período, revelava mais claramente a situação de penúria da maioria das populações do continente (RODRÍGUEZ, 1981:25). A queda de algumas democracias ampliava o desconforto nos círculos intelectuais de esquerda⁸⁹. O contexto foi assumindo contornos de agitação social latente, principalmente depois do exemplo de um pequeno país do Caribe, Cuba, que ao final de 1958 viu guerrilheiros apoiados pela população derrubarem o governo ditatorial de Fulgencio Batista e

⁸⁷ Na segunda metade dos anos 50 a taxa de inflação se elevou nos seguintes países: Argentina, Brasil, Peru e Uruguai (FURTADO, 1966:159). No Brasil a questão inflacionária tornar-se-ia o centro das discussões nos primeiros anos da década posterior. Do lado das contas externas, a partir de 1955 o conjunto de países latino-americanos não exportadores de petróleo apresentaria sistemáticos déficits comerciais e em transações correntes (CEPAL, 1986:quadro 2). A piora dos termos de intercâmbio para a região após uma década de melhora, detectada já em 1958, também seria um dado importante para a avaliação da conjuntura (CEPAL, 1958:3-9).

⁸⁸ Em verdade, como apontado por COLISTETE (1990:85, nota 63), a década dos 60 como um todo para a América Latina apresenta desempenho melhor do que a anterior. A piora de alguns indicadores econômicos aconteceu no final dos anos 50 e início dos 60, e mesmo assim, dependendo do intervalo de tempo escolhido para a análise, pode não se evidenciar.

⁸⁹ Em 1954 o governo progressista de Arbenz cairia na Guatemala após um golpe militar promovido com a ajuda da CIA. No ano seguinte, e com reflexos mais importantes sobre a Cepal, Perón seria deposto na Argentina e Prebisch aceitaria o convite do governo golpista para formular um plano de combate à inflação. FURTADO (1985:182) relata que a atitude de Prebisch contribuiu para "acirrar antagonismos" dentro da Cepal. Para GURRIERI & RODRÍGUEZ (1987:397) Prebisch não se preocupava/defendia a democracia nos anos 50 como valor, provavelmente em decorrência de sua antipatia para com o governo argentino peronista eleito pelo povo. Isso, entretanto, não implica que à época o tema não suscitasse discussões na Cepal, como relatou Furtado.

instaurarem amplas reformas sociais. Não fora casual o pessimismo que se abateu sobre o pensamento reformista da Cepal⁹⁰.

Embora a liderança de Prebisch na Cepal apresentasse sinais de esgotamento a partir de meados dos anos 50 (FURTADO, 1985:182; HODARA, 1987:391), o economista argentino continuaria tendo papel marcante na definição dos marcos dentro dos quais se travava o debate latino-americano sobre desenvolvimento econômico. Seu trabalho mais importante dessa época foi *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* de 1963, publicado também em português em 1964 e 1968 (2ª edição). Os problemas de difícil resolução enfrentados pela América Latina foram associados à estrutura social dos países marcada por acentuada desigualdade:

"A estrutura social predominante na América Latina opõe um sério obstáculo ao progresso técnico e, por conseguinte, ao desenvolvimento econômico e social." (PREBISCH, 1968:12)

Observações como essa, é importante notar, estavam totalmente ausentes em escritos anteriores - Gurrieri citado mais atrás lembra que "elementos de sociologia" passam só nos 60 a constar na construção de Prebisch - mais preocupados com a defesa do crescimento rápido e da industrialização. Prebisch procura se justificar ao afirmar:

"Realmente, a industrialização não requeria em sua primeira etapa transformações na estrutura social. Tratava-se, antes de tudo, de uma industrialização extensiva, de técnica relativamente fácil e sem exigência peremptória de aproveitar intensamente o capital escasso..." (PREBISCH, 1968:58-9)

Com o passar do tempo, portanto, a maior complexidade da industrialização transformaria em obstáculo ao desenvolvimento (identificado com a industrialização completa) a estrutura social periférica. Os traços de tal estrutura destacados por Prebisch são a concentração de renda e da propriedade rural, ambas contribuindo para a cristalização de acentuada desigualdade social que se

⁹⁰ Para a descrição, feita por um sociólogo, de eventos do início dos anos 60 que influenciaram fortemente a Cepal, consultar CARDOSO (1980b:44-8).

traduz em práticas suntuárias de consumo nas camadas abastadas em detrimento da poupança (PREBISCH, 1968:12). Países de renda média baixa, como os da periferia, contam naturalmente com potencial de acumulação pequeno, o desperdício consumista das elites aprofunda o problema⁹¹. Esse estado de coisas também entorpece, na visão de Prebisch, o surgimento de "elementos dinâmicos" na sociedade. Assim, a reforma agrária e a melhoria da distribuição de renda passam a ser defendidas (PREBISCH, 1968:13;52).

Aos obstáculos internos, se somariam obstáculos externos ao desenvolvimento. Tendências díspares do comportamento das exportações e importações estariam na raiz dos desequilíbrios externos periféricos aprofundados no período (PREBISCH, 1968:85). O pouco dinamismo dos produtos primários no comércio internacional responderia pela estagnação das exportações; o desempenho oposto apresentado pelas importações decorreria das necessidades do processo substitutivo. Estaria em curso a chamada etapa "difícil" de substituição de importações marcada, entre outras coisas, por maior rigidez de uma pauta de importações repleta de bens intermediários e de capital imprescindíveis ao crescimento. Isso explicaria o aumento da fragilidade de algumas economias a reveses no balanço de pagamentos (PREBISCH, 1968:87-8). Exportar produtos industriais para o centro poderia abrandar, ou, no limite, solucionar o problema externo. Cumpriria, então, explicar por que a industrialização latino-americana voltara-se exclusivamente para o mercado interno, um fato notório nos anos 60. Prebisch ensaia algumas respostas. Explicitá-las com cuidado nos conduzirá diretamente à nossa problemática.

Nos textos dos anos 50, de forma geral, o tema das exportações industriais não mereceu atenção. Observações foram feitas sobre eventuais vantagens da industrialização se dar num

⁹¹ Nos textos dos anos 50 já se chamava a atenção para o "efeito demonstração" na periferia. Porém, só nos anos 60 este foi alçado à condição de "obstáculo estrutural" ao desenvolvimento.

cenário de integração latino-americana⁹² - tinha-se em mente o adequado aproveitamento de economias de escala de grandes indústrias -, mas não houve qualquer nota relativa às exportações industriais para o centro. O silêncio aliás guardava coerência com as postulações sobre a menor eficiência das indústrias periféricas. Prebisch o justifica posteriormente argumentando que logo após a Segunda Guerra era praticamente impossível pensar que a nova ordem mundial seria multilateral e marcada pela maior expansão do comércio internacional vista até então. Esta explicação é dada em meio ao que considera os motivos centrais para o fraco desempenho das exportações industriais:

"Poderia ter acontecido diferente?" [- com as exportações industriais -] "Para tal, deveria ter havido uma série de condições, então muito difíceis de conceber. Até há bem pouco tempo, as circunstâncias não foram favoráveis à expansão do comércio exterior. Nos anos em que persistiram os efeitos da grande depressão, e no após-guerra - para não mencionar o próprio conflito mundial - não se pôde pensar que os grandes países industriais abrissem as suas portas à exportação de manufaturas periféricas. Nem tampouco que os países latino-americanos estivessem dispostos a lutar pelo mercado externo, uma vez que a fácil substituição de importações lhes oferecia um mercado interno crescente e seguro, amparado por toda a espécie de defesas contra a importação." (PREBISCH, 1968:88-9)

De um lado, o conturbado período da economia mundial entre 1929 e pouco depois da Segunda Guerra colocava empecilhos práticos à exportação de manufaturas oriundas da periferia, empecilhos provenientes do próprio centro⁹³. Em outras palavras, o momento de formação da indústria latino-americana não contou com um promissor mercado externo para seus produtos. De outro lado, pela ótica da oferta, a garantia de um mercado interno cativo e seguro "amparado por toda espécie de defesas contra a importação", como aliás em termos amplos propugnava a Cepal, pouco estimulava jovens indústrias a se lançarem em busca de mercados externos para seus produtos. Assim, seja pela ótica da demanda como da oferta, era,

⁹² A idéia já estava presente no texto pioneiro de Prebisch na Cepal (PREBISCH, 1949:143).

⁹³ Muito tempo depois, na década dos 70 quando as críticas neoclássicas ao modelo de SI ganharam força, Aníbal Pinto lançaria mão de argumentos similares aos de Prebisch para explicar o caráter fechado das industrializações na América Latina (PINTO, 1975:618).

poderíamos arriscar, natural, para Prebisch, o direcionamento da industrialização latino-americana para dentro.

O parágrafo precedente sugere, e Prebisch tinha consciência disso, duas ordens de críticas aos marcos institucionais vigentes ao longo do processo de substituição de importações. A primeira, óbvia, endereçada às barreiras comerciais erigidas no centro contra produtos industriais produzidos na periferia (PREBISCH, 1968:90). A segunda contra o protecionismo periférico, note-se bem, excessivo⁹⁴ (e o adjetivo é essencial pois o protecionismo havia sido e continuava a ser defendido). Naturalmente a indústria periférica tendia a possuir custos mais altos, mas a proteção desmedida os teria elevado ainda mais, praticamente inviabilizando exportações (PREBISCH, 1968:90). No próximo item essa discussão será aberta.

Os anos 60, portanto, presenciaram uma mudança de tom nos textos cepalinos. Vários autores à época, não só Prebisch, passaram a se referir a problemas estruturais, obstáculos estruturais ao desenvolvimento, necessidade de reformas estruturais⁹⁵. Isso conduziu a uma redefinição do papel atribuído ao Estado: antes, como visto, devia fundamentalmente indicar ao setor privado o caminho a percorrer, nos anos 60 precisava deliberadamente remover os empecilhos estruturais ao desenvolvimento (CRUZ, 1980:40).

Embora seja correto nos reportarmos a uma fase mais crítica da Cepal, não se deve esquecer que não foi abandonado o cerne das

⁹⁴ "A industrialização, cercada pelo protecionismo excessivo, como também os impostos exagerados sobre certos produtos agrícolas importantes, criaram uma estrutura de custos que dificulta sobremaneira a exportação de manufaturas para o resto do mundo." (PREBISCH, 1968:90)

⁹⁵ Conceição Tavares em *Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil* (TAVARES, 1983), publicado pela primeira vez em 1964, dedica uma seção às "críticas ao processo de industrialização da América Latina"; Celso Furtado intitula *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina* (FURTADO, 1966) a um de seus principais livros no período. A própria inflação virara estrutural após o estudo de meados dos 50 de autoria de Sunkel sobre o caso chileno (SUNKEL, 1958).

colocações do início dos anos 50. Isso significa, vale repisar, que a industrialização planejada com protecionismo continuaria sendo defendida. Além disso, se observadas com atenção, as próprias críticas ao processo de desenvolvimento concreto muitas vezes foram tênues, como ilustrado abaixo:

"...existen indicios bien fundados en el sentido de que la política industrial seguida en el pasado, que se encaminaba ante todo a fortalecer los estímulos a la sustitución de importaciones, creó de hecho condiciones adversas a la apertura de la industria hacia los mercados externos, regionales y de otras áreas. Esta afirmación no envuelve necesariamente un juicio negativo acerca de esa orientación de la política industrial a lo largo de períodos en que se daban condiciones muy diferentes de las actuales, sino sólo puntualiza la necesidad de ajustarlos a nuevas condiciones y objetivos, en la medida en que se considere que éstos deben comenzar ahora a formar parte de la estrategia ulterior de industrialización." (CEPAL, 1965:266, grifos nossos)

2.2) A crítica ao protecionismo latino-americano feita pela Cepal

O primeiro texto em que se encontra alguma censura cepalina ao protecionismo periférico é *Desarrollo Económico, Planeación y Cooperación Internacional* (PREBISCH, 1961)⁹⁶, mas só no livro de Prebisch escrito em 1963 - já citado - os argumentos seriam melhor organizados. Entretanto, a exposição mais ordenada do tema (MACARIO, 1964) não foi feita por Prebisch. Seu autor, Santiago Macario, à época era o funcionário da Cepal que prestava serviços ao GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio). Depois assumiria a Divisão de Política Comercial dentro da Cepal. Em que pese o fato de suas críticas ao protecionismo latino-americano terem sido, em geral, mais contundentes do que as do próprio Prebisch⁹⁷, alguns trechos de seu texto permitem entrever com clareza aspectos

⁹⁶ "...el proceso de industrialización adolece de tres fallas fundamentales..., a saber: a) toda la actividad industrializadora se dirige hacia el mercado interno; b) la elección de industrias se ha hecho por razones circunstanciales, más que por consideraciones de economicidad, y c) la industrialización no ha corregido la vulnerabilidad exterior de los países latinoamericanos." (PREBISCH, 1961:85) É digno de nota o fato de na página seguinte deste texto Prebisch defender a proteção à indústria em moldes semelhantes ao de ensaios anteriores.

⁹⁷ Talvez por isso, Prebisch, defendendo-se de ataques liberais, em seu último texto (PREBISCH, 1986:205-6) acaba citando MACARIO (1964). De todo modo, MACARIO (1964) também seria citado e amplamente utilizado na discussão realizada sobre proteção em CEPAL (1965:158-66). Este livro organizou a interpretação cepalina sobre o processo de industrialização da América Latina.

importantes da análise cepalina. A crítica à recorrente improvisação das medidas de proteção ao mercado interno adotadas pela maioria dos países latino-americanos foi um desses aspectos:

"Salvo contadas excepciones, no se puede afirmar que haya una politica proteccionista en los países latinoamericanos, si por tal debe entenderse un conjunto de medidas deliberadas y sistemáticas para hacer posible y estimular el desarrollo de ciertas industrias seleccionadas racionalmente dentro de un cuadro general de objetivos perseguidos con una política dada de desarrollo económico. Lo que sí ha habido y hay es proteccionismo, pero como resultado - en gran parte indirecto - de medidas especiales que ha menudo se tomaran, por lo menos inicialmente o en una primera etapa, con carácter de emergencia para resolver problemas de balance de pagos o bajo la presión de otros factores exógenos. Estas medidas temporales se convirtieran en la mayoría de los casos en permanentes y se hicieran más generales, dando lugar a un proteccionismo cuyas características eran la improvisación, la falta de autonomía (por responder más que nada a cambios de origen externo), los niveles sumamente elevados y la aplicación indiscriminada. El objetivo fundamental de tal proteccionismo ha sido la sustitución de importaciones a cualquier costo y sin considerar cuáles industrias conviene más desarrollar y en que medida." (MACARIO, 1964:63)

A mistura de elementos normativos com análise histórica e teórica, tão comum em textos de Prebisch, reaparece com força na pena de outro autor. Aqui devemos destacar duas dimensões principais da citação: a explicação para o caráter inicialmente emergencial da proteção na América Latina (aliás Macario se recusa a usar o termo "política de proteção") e a apresentação das conseqüências negativas decorrentes do mau uso do instrumento.

O primeiro ponto remete novamente ao tema da "espontaneidade" do protecionismo na América Latina. Como vimos no capítulo anterior, nos anos 50 destacava-se o aspecto positivo de medidas que no limite possibilitaram a passagem da América Latina para uma nova etapa de desenvolvimento, a industrialização. A passagem acima sugere que, ao lado da perspectiva anterior, passa a estar presente um enfoque também preocupado com o lado negativo de ações governamentais, também ditas reflexas, responsáveis pelo surgimento e consolidação de um protecionismo "improvisado,

indiscriminado e excessivo"⁹⁸. A descrição histórica abaixo, baseada em MACARIO (1964), incorpora esse novo prisma.

O prolongamento de situações adversas em balanço de pagamentos para a América Latina (o imediato pós-guerra foi marcado pela escassez de dólares) conferiu contornos permanentes indesejáveis às políticas protecionistas improvisadas de vários países (MACARIO, 1964:66). Foi muito comum a falta de planejamento ao longo do processo de substituição de importações, não havendo, por exemplo, escolha antecipada, pautada em critérios sociais, dos setores mais importantes da estrutura industrial⁹⁹ (MACARIO, 1964:68). Isso propiciou que a excessiva proteção no interior de um país se generalizasse por todo o aparelho produtivo em concomitância a uma atitude passiva do Estado em geral disposto a atender demandas de grupos privados de toda espécie¹⁰⁰. As autoridades, além disso, muitas vezes manipularam a política comercial ao sabor da evolução das contas fiscais, que, ao se deteriorarem, produziam aumentos indiscriminados de tarifas alfandegárias (CEPAL, 1965:158-9). A criação de uma estrutura "irracional" de proteção teria obedecido a essas circunstâncias.

O protecionismo excessivo, então, daria ensejo a inúmeros problemas: contribuição para ineficiência da indústria, desperdício da escassa poupança com indústrias de menor importância e menos eficientes, excessiva diversificação do aparelho produtivo em prejuízo do comércio inter-regional e do

⁹⁸ PREBISCH (1968:89) destaca aproximadamente os mesmos pontos que Macario: "As proibições e restrições tenderam a transformar-se em tarifas alfandegárias, o que é um começo de movimento no bom sentido. Mas essas tarifas resultaram extremamente exageradas, sem dúvida - em média - as mais altas do mundo...A proteção tornou-se, desde logo, indispensável, nos países latino-americanos. Mas ela não foi concedida com moderação, nem houve, em geral, uma política racionalmente traçada, e com o sentido de previsão indispensável para atenuar - se não evitar - as crises de balanço de pagamentos."

⁹⁹ Deve-se ressaltar que a própria Cepal não definiu com precisão que setores seriam estes.

¹⁰⁰ "Debe señalarse el papel relativamente pasivo que en la mayoría de los casos jugó y sigue jugando el sector público en la adopción de medidas deliberadamente proteccionistas, pues raras veces ha tomado la iniciativa en la determinación de las industrias que conviene proteger y desarrollar." (MACARIO, 1964:68)

melhor aproveitamento de economias de escala, criação de obstáculos às exportações em geral, e desequilíbrios externos (MACARIO:81-5). Excetuando-se o último aspecto, os demais refletem a visão geral da Cepal sobre os efeitos adversos do protecionismo improvisado¹⁰¹. Um problema adicional, não destacado pelo autor mas recorrentemente lembrado pela Cepal, resultaria da proteção indiscriminada em favor de bens de consumo, inclusive supérfluos. Por esse motivo a industrialização latino-americana teria sido "extensiva", isto é, muito diversificada e com um viés indesejável para as últimas etapas de transformação da produção (CEPAL, 1965:163)¹⁰².

Não se observa em toda discussão, tal como durante os anos otimistas, qualquer referência ao capital estrangeiro, por aquela época com presença marcante nas estruturas industriais mais desenvolvidas da América Latina. Fala-se apenas em "indústria nacional", aparentemente um termo que engloba a indústria periférica de propriedade estrangeira:

"A pesar de estos cambios,...de la política proteccionista seguida por la mayoría de los países latinoamericanos, la situación sigue siendo esencialmente la misma..., pues se sigue acordando a la industria nacional una protección excesiva e indiscriminada, fundamentalmente orientada hacia la sustitución de importaciones a cualquier costo." (MACARIO, 1964:70, grifo nosso)¹⁰³.

¹⁰¹ Macario faz questão de ressaltar o papel negativo das políticas de desenvolvimento, e de proteção, sobre o equilíbrio em balanço de pagamentos da periferia: "...al contrario de lo que se sostiene a menudo y de lo que está implícito en las políticas de desarrollo económico de la mayoría de los países latinoamericanos, la limitación de la capacidad para importar no es un dato independiente de ese desarrollo ni un factor exclusiva o principalmente de origen externo." (MACARIO, 1964:85, ênfases nossas) Para a Cepal a fonte principal dos desequilíbrios em balanço de pagamentos é estrutural (deterioração dos termos de troca, elasticidades de demanda de importações e exportações diferentes, rigidez da pauta de importações derivada da própria SI etc.). Isto não significa que políticas específicas mal conduzidas não possam aprofundar os desequilíbrios, mas a ênfase recai sobre as estruturas.

¹⁰² A diversificação excessiva seria prejudicial a uma especialização indutora de melhorias técnicas na produção. O viés para as últimas etapas da produção ampliaria a rigidez da pauta de importações.

¹⁰³ Em Cepal (1965:160) também se faz menção unicamente à "indústria nacional". Somente em uma ocasião a Cepal, na pena de Prebisch, tocaria no tema da proteção desmedida ao capital estrangeiro. Ao abordar a questão dos lucros extraordinários de algumas ETs na América Latina, Prebisch afirma que "também a

De todo modo, o exposto neste tópico não deve obscurecer o fato de as críticas da Cepal ao protecionismo na América Latina situarem-se dentro de uma crítica geral tênue ao "modelo de desenvolvimento" em vigor (CEPAL, 1965:266). Em verdade o alvo predileto das críticas cepalinas repousou nas políticas comerciais dos centros industriais¹⁰⁴. Vejamos isso mais de perto.

As idéias de Prebisch expostas nos primeiros documentos da Cepal (capítulo 1), ao mesmo tempo em que receberam acolhida favorável em alguns círculos intelectuais, despertaram oposição do governo dos EUA e de alguns organismos internacionais. Duas características daqueles textos geraram acirradas polêmicas: a crítica à teoria do comércio internacional e a idéia-força do planejamento. Se é verdade que o fato mais marcante da política externa dos EUA no imediato pós-guerra foi o programa de ajuda à reconstrução européia consubstanciado no Plano Marshall, também deve ser lembrado que sua adoção foi fruto de circunstâncias peculiares portadoras de sérias ameaças à consecução futura de uma ordem econômica mundial liberal e multilateral como prevista pelo Departamento de Estado norte-americano¹⁰⁵. Para a América Latina, apesar de solicitações dos governos da região, não se previa semelhante ajuda, pelo contrário, o planejamento era duramente criticado pelos EUA, assim como as políticas protecionistas em voga na região. A Conferência Inter-Americana sobre Problemas da Guerra e da Paz, realizada em 1945 no México, deixou clara a

proteção excessiva e a inflação surtem seus efeitos..." (PREBISCH, 1968:71). Mas a referência é passageira, e o tema é abandonado sem outras considerações.

¹⁰⁴ Como em PREBISCH (1968:90): "Quanto ao mais - embora não se justifique - explica-se que os nossos países não se tenham preocupado muito em procurar solução para este estado de coisas," [- decorrente da excessiva proteção -] "pois encontrá-la não adiantaria muito, se não se contasse com o complemento indispensável desta política, a saber: a diminuição ou eliminação de tarifas alfandegárias, nos grandes centros industriais." Ou seja, o protecionismo indiscriminado e excessivo na periferia teria perpetuado, em parte pelo menos, devido à falta de estímulos proporcionados pela política comercial dos centros.

¹⁰⁵ A fragilidade da economia européia evidenciada após o rigoroso inverno de 1946, o crescimento das esquerdas naquele continente, a ameaça de expansão da URSS, a perspectiva de fechamento de diversas economias avançadas ante a ameaça de colapso cambial, foram alguns dos fatores que levaram à adoção do Plano Marshall. Ver BLOCK (1989:119-28).

oposição norte-americana à política comercial vigente em boa parte do continente. Por seu turno, censuras ao planejamento foram recorrentemente feitas nos EUA ao longo dos anos 50¹⁰⁶.

Prebisch sabia muito bem que estava indo contra as orientações das principais instituições internacionais criadas em Bretton Woods: o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, e a Organização Internacional do Comércio (ITO)¹⁰⁷. Seu ponto de partida para pensar as relações econômicas internacionais, a consideração de fortes assimetrias entre nações expressas nas relações de comércio, diferia radicalmente do subjacente àquelas organizações. As mesmas "regras do jogo" válidas para os países desenvolvidos não deveriam ser indistintamente aplicadas à periferia¹⁰⁸. Por exemplo, desde os anos 50 Prebisch criticava o princípio da reciprocidade do GATT: a existência de "assimetria" das práticas de proteção entre centro e periferia tornaria inaceitável o princípio¹⁰⁹.

Em meados dos anos 60, ao assumir a secretaria geral da recém criada Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), Prebisch formulou uma proposta de reforma das relações econômicas internacionais dentro da qual as críticas ao centro se acentuaram (PREBISCH, 1964). Não só os países periféricos foram conclamados a resolver o conhecido

¹⁰⁶ Sobre a Conferência ver THORP (1992:190-1). Sobre as críticas ao planejamento feitas pelos EUA, um episódio ilustrativo onde foram explicitadas se deu na Décima Conferência Interamericana celebrada em Caracas no ano de 1954 (SANTA CRUZ, 1985:47-9).

¹⁰⁷ Dificuldades nas negociações determinaram a não concretização da ITO. Aos poucos, entretanto, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), assinado em 1947, foi assumindo o papel de fórum internacional para a discussão de questões comerciais.

¹⁰⁸ "...esas reglas y principios" [- do GATT apoiam-se -] "sobre una *noción abstracta de homogeneidad económica que impide reconocer las grandes diferencias de estructura entre centros industriales y países periféricos, con las consecuencias importantes que ellas comportan.*" (PREBISCH, 1964:232, grifo do autor)

¹⁰⁹ No centro o protecionismo contribuiria para reduzir os fluxos de comércio internacionais pois implicaria redução das exportações periféricas; na periferia o "bom" protecionismo não teria o mesmo efeito, apenas mudaria a composição de

problema do desequilíbrio externo estrutural, como também os países centrais teriam papel importante a desempenhar¹¹⁰. A lista de recomendações partia do princípio segundo o qual países sujeitos à deterioração dos termos de troca teriam direito a receber ajuda internacional acima da "normal"¹¹¹. Criticava-se o excesso de protecionismo periférico, mas logo em seguida condenava-se o praticado contra primários e indústrias leves no centro (PREBISCH, 1964:250-1). Convênios internacionais e políticas de preços para os produtos primários, acesso privilegiado de manufaturas periféricas aos mercados centrais, amplas linhas de recursos financeiros oficiais à disposição da periferia, e muitas outras sugestões foram aduzidas (PREBISCH, 1964). Por trás de todas elas repousava a tentativa política de transformar a UNCTAD no fórum mais adequado para a discussão dos problemas comerciais dos países em desenvolvimento, intento malogrado em função da pouca receptividade das idéias junto aos governos desenvolvidos¹¹².

Não deve estranhar o relativo fracasso político da UNCTAD. Nos próprios termos cepalinos levados ao limite, como indica MORAES (1995:35), o fim da deterioração dos termos de troca significaria o estancamento da transferência de parte dos frutos do progresso técnico gerado na periferia para o centro, portanto afetaria relações de poder dentro e sobretudo fora do mundo subdesenvolvido. Logo, o apelo à "cooperação internacional", ao

suas importações sem afetar o volume, função das exportações (PREBISCH, 1954:372).

¹¹⁰ A semelhança com a proposta geral de Keynes apresentada na conferência de Bretton Woods é grande. Keynes desejava que os países superavitários internacionalmente também se comprometessem com o ajuste dos deficitários. Mecanismos deveriam ser criados para que os primeiros fossem induzidos a não manter sua posição por muito tempo. Propunha-se acesso fácil dos países deficitários à liquidez internacional, o que proporcionaria uma transição para o equilíbrio externo mais suave sem os custos de uma política recessiva.

¹¹¹ "...los países que experimentan un deterioro en la relación de intercambio tienen prima facie derecho a recursos internacionales adicionales, por en cima de los que habrían recibido en condiciones normales." (PREBISCH, 1964:243)

¹¹² Também a crise internacional do início dos anos 70 contribuiu para o esvaziamento da UNCTAD pelos países ricos. Ver o artigo de DI FILIPPO (1988)

apresentar "a reforma controlada da divisão internacional do trabalho como algo que interessa a gregos e troianos, isto é, à espécie humana em geral" (MORAES, 1995:36), estaria fadado a ser rechaçado. Mais razoável do que classificar, com base em uma leitura precipitada, a proposta política cepalina como incoerente, talvez seja reconhecer a existência de uma "tensão básica" em seu interior reflexo de um projeto político-econômico potencialmente conflituoso conjugado a uma visão conciliatória/reformista da sociedade (MACEDO, 1994:112).

De toda forma, relembro para enfatizar, a crítica ao centro e organismos multilaterais de Bretton Woods foi mais contundente do que as endereçadas às políticas de desenvolvimento periféricas, entre elas o protecionismo exagerado e improvisado¹¹³. Na verdade pode-se falar em amadurecimento da postura cepalina relativa ao protecionismo periférico (passou-se da sua defesa sem maiores cuidados para uma posição de maior cautela) sem alteração expressiva das formulações originais. A principal mudança relacionou-se, isto sim, ao status da proteção dentro da política de desenvolvimento.

A política de proteção nos anos 50 era vista como um dos principais, senão o principal, instrumentos de política nas mãos de um Estado que deveria indicar as melhores oportunidades sociais de inversão ao setor privado; oportunidades via de regra localizadas num setor industrial em desvantagem em relação ao do centro. Nos textos dos anos 60, preocupados com os problemas estruturais da fase difícil da substituição de importações (item 2.1), evidentemente não se vislumbrava o descarte da proteção como instrumento indicativo para a ação privada, mas sua importância

sobre o pensamento de Prebisch, especialmente o item intitulado "a fase da UNCTAD: impacto de suas idéias na esfera da cooperação internacional".

¹¹³ Por exemplo: "Sin negar las consecuencias desfavorables de la exageración de las medidas proteccionistas, no parece que hayan impedido un significativo adelanto tecnológico en la industria latinoamericana". (CEPAL, 1969:28)

diminuía ao passo que outras políticas ativas do Estado, tais como a reforma agrária e políticas distributivas, ganhavam relevo.

Na próxima parte as lacunas deixadas pela descrição das idéias cepalinas sobre protecionismo serão cobertas. A mais importante delas diz respeito ao não aprofundamento da discussão sobre o primeiro grupo de argumentos em defesa da proteção, a saber, aquele que aponta para seu caráter "espontâneo" na periferia. Também, em grande medida, foram desconsideradas nesta parte as referências cepalinas às políticas comerciais concretamente praticadas na América Latina. Finalmente as próprias práticas protecionistas de governos da região não foram observadas. Por tudo isso, se justifica um olhar atento sobre a experiência protecionista brasileira entre 1930 e 1960.

PARTE II

A CEPAL E O PROTECCIONISMO NO BRASIL

INTRODUÇÃO

A compreensão de aspectos importantes das formulações cepalinas sobre proteção, deixados de lado pela análise centrada no discurso, impõe uma mudança de foco na pesquisa. Por isso o fio condutor desta parte (capítulos 3 e 4) é a descrição das medidas de proteção ao mercado interno tomadas no Brasil em momentos selecionados entre 1930 e 1960. À exposição das políticas segue a procura de seus determinantes e análise dos resultados para comparação com os supostos e interpretações da Cepal sobre o período¹¹⁴.

O processo de industrialização na América Latina entre 1930 e 1960 teve no Brasil um dos mais destacados protagonistas¹¹⁵. Também no Brasil as idéias da Cepal contidas no "manifesto de 49" tiveram "rápida e ampla acolhida nos meios técnicos e empresariais, tanto na Capital Federal como em São Paulo, tornando-se logo o centro de um intenso debate entre as correntes econômicas dominantes" (COLISTETE, 1997:121). Daí justificar-se a escolha do país para a descrição e análise das políticas de proteção: ao mesmo tempo constituiu campo privilegiado para interpretações de Prebisch e outros sobre a industrialização periférica e palco de acirrado debate econômico em cujo centro esteve a Cepal.

Ao invés de uma análise detalhada do período compreendido entre 1930 e 1960, optamos pelo estudo, predominantemente pautado em fontes secundárias, de três momentos específicos incluindo antecedentes: parte dos anos 30, o pós-guerra (que em conjunto perfazem o objeto do capítulo 3), e o Plano de Metas. Este último,

¹¹⁴ Por exemplo, a pertinência do primeiro argumento em defesa da proteção na periferia, qual seja, os recorrentes estrangulamentos externos.

¹¹⁵ De acordo com SERRA (1983:56-7) até 1980 "o Brasil constitui uma espécie de país de industrialização retardatária onde o crescimento econômico e a diferenciação das forças produtivas têm apresentado uma extraordinária vitalidade. Essa performance estende-se desde os anos 30 e se acentua particularmente a partir da Segunda Guerra Mundial..."

ao coincidir com uma presença ativa da Cepal no debate econômico brasileiro, será visto em um capítulo separado. Considera-se esse recorte adequado metodologicamente pois os três casos em tela foram marcados por acirramento das políticas de proteção. Ora, o contraste com as políticas do passado imediato ajuda a ressaltar justamente o que se intenta nesta parte, os determinantes e resultados das medidas para avaliação das interpretações cepalinas.

Seria conveniente, posto o relato subsequente basear-se na descrição das políticas protecionistas adotadas no Brasil, expor o conjunto de recomendações da Cepal para a América Latina dos anos 50 (no cap. 4 as propostas serão comparadas com as medidas tomadas no Plano de Metas). As propostas em tela caracterizaram-se pelo tom genérico. Por vezes recomendou-se a utilização de controles de câmbio, instrumento mais apropriado à administração direta das contas externas (PREBISCH, 1949:150). Já em documento preparado para a reunião da OEA no Brasil em 1954, talvez para não ferir susceptibilidades, criticou-se o uso permanente de restrições diretas às importações e foram preferidas as tarifas aduaneiras acompanhadas de subsídios à indústria (PREBISCH, 1954:364). A desvalorização cambial não foi recomendada em virtude de provável estímulo exagerado às exportações primárias que aumentariam além do ponto ótimo para a periferia¹¹⁶. Assim, em termos amplos, os princípios de política comercial pregados pela Cepal foram os seguintes: política de desenvolvimento definindo indústrias e setores prioritários (PREBISCH, 1950:225-6), política comercial subordinada à política de desenvolvimento, proteção sem redundância, mudança de metas no decorrer da substituição de importações (PREBISCH, 1954:368), pouca ou nenhuma proteção para

¹¹⁶ A crítica ao modelo abstrato de industrialização "espontânea" feita em PREBISCH (1954:364), se bem entendida, é uma crítica à desvalorização cambial. Uma análise mais detalhada do modelo encontra-se no item 1.2.2 do cap. 1.

setores mais competitivos, críticas à desvalorização do câmbio, alguma preferência por tarifas como instrumento de proteção.

Essa ausência de detalhamento de uma proposta pode explicar-se de duas formas. De um lado, os documentos básicos cepalinos ao tratarem de toda a América Latina dificultavam a elaboração de recomendações precisas de política em simultâneo para todos os países. Ademais, defender genericamente o protecionismo "sem exagero" para a indústria facilitava a adesão de empresários e membros de governos às idéias. De outro lado, o conhecimento da conturbada trajetória pregressa dos países da região, sujeitos a inúmeros desequilíbrios externos e instabilidades políticas, impunha moderação à tendência dos economistas em normatizar o particular a partir do geral.

Por último, uma nota sobre os textos da Cepal utilizados nesta parte. Serão privilegiados autores preocupados especificamente com o Brasil. O destaque caberá às formulações de Celso Furtado, economista fortemente ligado à criação da Cepal e divulgação de suas idéias no país. Pode-se sem receio sustentar que a originalidade, amplitude e importância das reflexões de Furtado dentro da Cepal só encontraram paralelo com as de Prebisch¹¹⁷. Adicionalmente serão considerados os trabalhos de Conceição Tavares e Carlos Lessa no período.

¹¹⁷ Observe-se que a vasta produção de Furtado nos anos 50 e 60 nem sempre foi publicada sob os auspícios da Cepal. Contudo, pelos motivos apontados, sua obra será considerada fonte primária cepalina.

CAPÍTULO 3: O PROTECIONISMO NA DÉCADA DE 30 E NO APÓS-GUERRA

3.1) A década de 30

Às vésperas do *crash* da bolsa de Nova Iorque de 1929 e da maior crise do sistema mundial capitalista até então, o Brasil era uma economia fundamentalmente primário-exportadora dependente do café. Suas exportações correspondiam a cerca de 70% das exportações totais em fins dos anos 20, que por sua vez giravam em torno de 10% a 12% do PIB (SILBER, 1977:175). Considerando a ligação direta (comércio, transporte ferroviário, financiamentos bancários) ou indireta (produção de bens salários, comércio importador dependente da capacidade de importar etc.) de outras atividades econômicas com a produção de café, tem-se melhor idéia da importância da cafeicultura na época.

Dadas a posição quase-monopolista da produção brasileira no mercado mundial e as constantes crises de superprodução, as autoridades - por vezes os cafeicultores apoiados pelo Estado de São Paulo - articularam nas primeiras décadas do séc. XX o que ficou conhecido como política de defesa ou valorização. Obtinha-se financiamento externo para a conformação de estoques reguladores que paulatinamente iam sendo vendidos em períodos de preços melhores e/ou safras piores. Esta política, a partir de 1926, ganharia caráter permanente após a conclusão de um acordo de empréstimo entre cafeicultores e bancos internacionais (com a participação do Banco do Estado de São Paulo). Com financiamento assegurado e preços estáveis, forte expansão da produção foi obtida entre 1927-29 (SILBER, 1977:188-9). Vale acrescentar que as estreitas bases fiscais dos governos federal e estaduais calcadas em impostos sobre importações e exportações (neste último caso inter-estaduais) também responderam por recorrentes pedidos de empréstimos a banqueiros internacionais (AURELIANO, 1981:67).

Interessa reter que a economia brasileira encontrava-se frágil externamente antes mesmo do crash de 1929 (ABREU, 1984:16): o mercado não tinha como absorver indefinidamente sucessivas safras a preços "razoáveis", fato notório para os próprios credores externos que contraíram a oferta de novas linhas de financiamento antes mesmo do momento crítico de outubro de 1929 (neste ano o montante líquido de novos empréstimos foi de apenas 2,5 milhões de libras contra \$ 23,5 milhões do ano anterior, conforme tabela 3.2). A queda da bolsa de Nova Iorque após o pico histórico de setembro daquele ano foi o estopim para violenta diminuição dos preços das *commodities*, em especial o do café, que só entre setembro e dezembro caiu 13,1% no mercado americano (KINDLEBERGER, 1986:113). A cronologia da crise é descrita a seguir.

TABELA 3.1
BRASIL: Balanço de Pagamentos 1928-39: contas selecionadas (em US\$ milhões)

Contas\Ano	1928	1929	1930	1931	1932	1933
Exportações	473,9	460,4	319,4	244,0	179,4	216,8
Importações	-388,8	-367,7	-225,5	-116,5	-92,8	-148,2
Balança comercial	85,2	92,8	93,9	127,5	86,6	68,6
Transportes e seguros	n.d.	n.d.	-34,9	-20,0	-14,0	-22,2
Rendas de capitais	n.d.	n.d.	-123,4	-98,9	-45,5	-28,3
Outros Serviços	n.d.	n.d.	-14,6	-4,5	-3,2	-4,1
Serviços	n.d.	n.d.	-172,9	-123,4	-62,7	-54,6
Transações Correntes	n.d.	n.d.	-79,0	4,1	23,9	14,0
Entradas aut. capitais	n.d.	n.d.	85,0	29,5	1,8	0,0
Amortizações	n.d.	n.d.	-30,6	-39,0	-27,7	-20,9
Conta Capital	n.d.	n.d.	54,4	-9,5	-25,9	-20,9
SALDO BP	n.d.	n.d.	-116,1	15,8	35,7	-11,5
Operações de reg.	n.d.	n.d.	0,0	0,0	0,0	0,0
Variação de reservas	n.d.	n.d.	116,1	-15,8	-35,7	-18,4

Contas\Ano	1934	1935	1936	1937	1938	1939
Exportações	292,8	269,5	320,6	346,8	294,3	299,9
Importações	-184,8	-196,5	-196,4	-279,2	-246,5	-218,0
Balança comercial	108,0	73,0	124,2	67,6	47,8	81,9
Transportes e seguros	-26,8	-28,4	-27,8	-39,5	-36,6	-30,2
Rendas de capitais	-45,9	-67,6	-76,5	-81,5	0,0	-11,7
Outros Serviços	-5,0	-9,8	-9,9	-9,9	-6,8	-11,6
Serviços	-77,7	-105,8	-114,2	-130,9	-43,4	-53,5
Transações Correntes	30,3	-32,8	10,0	-63,3	4,4	28,4
Entradas aut. capitais	0,0	9,8	9,9	9,9	0,0	-0,3
Amortizações	-12,6	-9,3	-9,4	-9,9	0,0	0,0
Conta Capital	-12,6	0,5	0,5	0,0	0,0	-0,3
SALDO BP	-12,0	22,9	-51,2	0,0	75,1	-0,8
Operações de reg.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	18,0
Variação de reservas	17,6	-17,1	21,9	24,2	-51,7	-17,2

Fonte: ABREU (1990a: anexo estatístico) para os anos 1928 e 1929; para os demais, IBGE (1987:535)

TABELA 3.2

BRASIL: Serviço da Dívida Pública Externa e Montante Líquido de Novos Empréstimos 1928-1939 (em milhões de libras)

Dívida/Anos	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939
Serviço da dívida pública externa(1)	16,9	17,3	19,7	20,4	6,8	6,2	7,1	7,5	7,9	8,5	-	-
Montante líquido de novos empréstimos (2)	23,5	2,5	18	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Entradas líquidas relativa à dívida pública externa (2-1)	6,6	-14,8	-1,7	-20,4	-6,8	-6,2	-7,1	-7,5	-7,9	-8,5	-	-

Fonte: ABREU (1984:quadro 1)

TABELA 3.3

BRASIL: índices de preço e *quantum* para importações e exportações, relação de trocas e capacidade para importar (1928 = 100)

Anos	importação		exportação		relação de trocas	capacidade para importar
	índice de preço	índice de <i>quantum</i>	índice de preço	índice de <i>quantum</i>		
1928	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1929	94,6	100,9	92,6	104,9	97,9	102,7
1930	95,4	61,9	60,7	111,0	63,6	70,6
1931	71,1	43,5	42,7	120,4	60,1	72,4
1932	61,9	39,1	45,3	83,6	73,1	61,1
1933	68,3	56,6	43,7	104,7	64,0	67,0
1934	77,2	62,0	54,2	113,9	70,2	80,0
1935	71,7	71,1	45,2	125,9	63,0	79,3
1936	71,7	73,4	50,4	134,3	70,3	94,4
1937	84,8	88,2	56,3	130,1	66,4	86,3
1938	80,3	82,9	38,9	159,5	48,4	77,3
1939	74,2	77,1	39,0	166,0	52,5	87,2

Fonte: IBGE (1987:552-3) reelaborado para base 100 em 1928

3.1.1) as medidas de proteção

Logo após o *crash*, o governo Washington Luís abandonou a defesa do café. A não desvalorização imediata da moeda provocou forte sangria de reservas até a instituição de controles cambiais no final da República Velha. Os dados da tabela 3.3 acima mostram contínua queda do índice de preços de exportação, de 100 em 1928 para 92,6 em 1929, e 60,7 no ano seguinte. Apesar do aumento do *quantum* exportado, a capacidade para importar reduziu-se em 30% de 1928 para 1930. O *quantum* das importações caiu drasticamente no período refletindo a deterioração das relações de troca. Note-se ainda que a diminuição do valor das importações foi bem maior, em

termos percentuais, do que a da capacidade para importar, um reflexo da cessação dos empréstimos externos para o país¹¹⁸.

O governo provisório, sob o comando de Getúlio Vargas, instituído após o episódio político conhecido como Revolução de 30 em outubro/novembro, decidiu abandonar os controles cambiais estabelecidos poucos meses antes. O resultado foi um virtual esgotamento de reservas em 1931 (ABREU, 1984:17) responsável por recuo das autoridades. Novos controles foram adotados (decreto nº 20451 de 29 de setembro de 1931). A partir daí todas as divisas passaram a ser depositadas no Banco do Brasil que as distribuía de acordo com a seguinte ordem de prioridade: compras do governo e pagamentos relativos à dívida externa pública, importações consideradas essenciais, outras necessidades e outras importações. Até 1934 o controle permaneceu praticamente inalterado. Além disso o câmbio foi desvalorizado nominalmente depois de 1930 (conforme tabela 3.4, até 1932, antes da desvalorização da libra, em termos reais a taxa de câmbio já estava desvalorizada em mais de 55% em relação ao patamar de 1928).

O manejo e os níveis das tarifas aduaneiras contam com poucas informações desagregadas. ABREU (1984:29-30) destaca a instituição de tarifa provisória em 1931 e seu aumento generalizado em 1934 (à época as tarifas eram específicas). De qualquer forma, parece haver certo consenso acerca da importância menor das tarifas no período para proteção ao mercado interno¹¹⁹.

¹¹⁸ O valor das importações entre 1928 e 1932 caiu 76,1% enquanto a capacidade para importar retraiu-se em 38,9% (tabelas 3.1 e 3.3). A queda maior das importações teria, de acordo com DÍAZ ALEJANDRO (1988:35), ocorrido em toda a América Latina.

¹¹⁹ Veja-se ABREU (1984:30), MALAN et alii (1977:119), VILLELA & SUZIGAN (1975:item 6.4), etc. A discussão será depois retomada.

TABELA 3.4

BRASIL: taxa de câmbio 1928 - 1939: câmbio livre do dólar no mercado do Rio de Janeiro (taxas de venda - Cr\$ por US\$); índice de câmbio real e var. % anual

Anos	Câmbio nominal: média anual no Rio	Câmbio real (índices)	Var. câmbio real
1928	8,5	0,990	
1929	8,5	0,992	0,20%
1930	9,3	1,232	24,21%
1931	14,3	1,611	30,71%
1932	14,1	1,373	-14,78%
1933	12,7	1,391	1,34%
1934	14,1	1,383	-0,57%
1935	17,4	1,794	29,72%
1936	17,3	1,881	4,86%
1937	16,1	1,785	-5,11%
1938	17,6	1,805	1,13%
1939	19,2	1,791	-0,80%

Fonte: MALAN *et alii* (1977:20); SUZIGAN (1986:apêndice 2)

TABELA 3.5

BRASIL: margens brutas de proteção tarifária 1925-1939 (em %)

Anos	impostos de importação / valor das importações
1925	21,4
1926	21,4
1927	24,8
1928	25,4
1929	26,3
1930	26,7
1931	32,2
1932	34,7
1933	35,0
1934	33,4
1935	25,3
1936	23,7
1937	22,1
1938	20,3
1939	20,6

Fonte: MALAN *et alii* (1977:379)

Ainda em 1931, duas medidas importantes foram tomadas na área externa: a) em virtude da não contratação de novos empréstimos externos - o mercado financeiro mundial experimentou forte contração após a crise dos bancos de fins de 1930 - e da subsequente incapacidade de honrar todos os compromissos em moeda estrangeira¹²⁰, suspendeu-se parcialmente o pagamento de serviços da dívida externa; b) em decorrência de pressões dos industriais têxteis, restringiu-se a importação de máquinas e equipamentos para todas as indústrias consideradas em estado de superprodução após 7 de março¹²¹.

Para terminar esta descrição algumas ações tomadas entre 1934 e 1937 devem ser destacadas. A política de defesa do café,

¹²⁰ Entre 1926 e 1928 as entradas líquidas relativas à dívida pública montaram a £ 31,4 milhões (IBGE, 1987:542). De acordo com a tabela 3.2 entre 1929 e 1931 houve saída líquida de £ 36,9 milhões. ABREU (1984:quadro 1), fonte da tabela 3.2, excluiu o *funding loan* de £ 18,4 milhões entre 1931 e 1934 do montante líquido de novos empréstimos, por isso a discrepância com os dados de IBGE (1987:542) que entre 1929 e 1931 calculam as saídas líquidas em £ 20,1 milhões. De qualquer forma a magnitude da mudança foi violenta e mesmo com queda das importações maior do que a da capacidade para importar o Brasil viu-se insolvente.

¹²¹ Em 13 de maio a indústria têxtil foi considerada em estado de superprodução. Para STEIN (1979:145), em quem nos baseamos, "As evidências corroboram a suposição de que a pressão de alguns industriais influentes levou o governo a

retomada em 1931, continuou no período¹²². O mesmo não pode ser dito sobre os controles cambiais. Em 1934, pressionado por missão americana no país chefiada por John Williams do Banco Central norte-americano (FED) de Nova Iorque, o governo os relaxou¹²³. Ao final deste mesmo ano um acordo de comércio bilateral, que duraria até 1938, foi firmado com a Alemanha. No ano seguinte teve lugar a assinatura de um mais amplo tratado comercial, desta vez com os EUA: em troca da não taxaço do café em seu maior mercado consumidor, o Brasil "viu-se obrigado a diminuir as taxas que incidiam sobre quase cem artigos, vinte dos quais, pelo menos, já estavam sendo produzidos em São Paulo" (DEAN, 1991:211). Por último, em 1937, problemas em balanço de pagamentos (veja-se a forte redução do superávit comercial no ano) ocasionados, entre outros motivos, por recessão nos EUA, levaram o Estado Novo a suspender integralmente o pagamento da dívida externa e reinstaurar o monopólio do câmbio (ABREU, 1984:23-4).

3.1.2) os determinantes das medidas e a interpretação da Cepal para o período

No que diz respeito ao câmbio, a tentativa de Washington Luís em aferrar-se ao padrão-ouro levou ao esgotamento das reservas, o

promulgar o decreto...que restringia a importação de maquinaria para todas as indústrias consideradas em estado de "superprodução".

¹²² A política de defesa, diante da gravidade da situação externa, foi retomada em novas bases em 1931. O financiamento das safras, numa atitude centralizadora do governo federal, passou às mãos do Banco do Brasil, também responsável pelo gerenciamento dos recursos obtidos com a cobrança de imposto de 10 *shillings* por cada saca de café exportada. Estabeleceu-se que os estoques e excedentes seriam adquiridos pelo governo e em parte queimados. Adicionalmente, o plantio de novas mudas foi restringido a partir de 1932. Por último, no ano seguinte, como parte da política do governo federal de reaproximação com o Estado de São Paulo após a Revolução de 1932, foi implantado o Programa de Reparcelamento Econômico responsável pelo abatimento das dívidas dos produtores e alongamento de prazos (ABREU, 1990b:79).

¹²³ Esta é a opinião de ABREU (1984:23): "A liberalização da política cambial brasileira foi, em grande medida, resultado das pressões norte-americanas no sentido de alinhar o Brasil entre os países pró-multilateralismo." Depois de setembro de 1934 só as cambiais obtidas com exportações de café seriam controladas, o restante iria para o mercado livre. Em 1935 mais uma modificação foi instituída no sistema: 35% das divisas obtidas seriam entregues ao Banco do Brasil que as utilizaria para pagamento da dívida externa, as outras 65% seriam negociadas livremente.

que redundou na desvalorização do final de 1930. Já os esforços do governo provisório no sentido de evitar desvalorizações "excessivas" da taxa¹²⁴ não impediram a ocorrência de significativa desvalorização¹²⁵. Sem entrar no mérito sobre a "excessiva" ou não desvalorização do câmbio, o importante é que a situação do balanço de pagamentos pressionava por uma alta do valor da libra e do dólar contra à qual não era possível resistir. A evolução do controle de câmbio também foi conturbada. A conformação do monopólio cambial em 1930 foi a forma emergencial encontrada para evitar a bancarrota externa. O governo provisório, pouco tempo depois, chegou a eliminá-lo, porém o agravamento da crise em balanço de pagamentos impôs sua volta. A suavização em 1934 e em 1935 esteve ligada a pressões dos EUA, à melhoria temporária da balança comercial e à esperança de tempos mais alvissareiros para as finanças e comércio internacionais¹²⁶. Ocorre que em 1937 novamente problemas com as contas externas levariam a uma maior centralização do câmbio pelo governo. Em conclusão, pode-se sustentar que a taxa de câmbio e os controles - estes últimos especialmente entre 1931 e 1934 - desempenharam importante papel na proteção aos setores produtivos ligados ao mercado interno, em especial à indústria, porém foram manipulados de forma a atender preferencialmente a outros objetivos, dentre os quais sobressaiu o equilíbrio do balanço de pagamentos¹²⁷.

¹²⁴ De acordo com ABREU (1990b:74-5), "...as autoridades brasileiras tentaram, na medida do possível, evitar uma desvalorização "excessiva" em vista do reconhecimento de que se a taxa de câmbio não fosse sustentada haveria uma redução da receita cambial gerada pelo café, dada a queda dos preços em moeda estrangeira... Além disso, uma taxa de câmbio artificialmente sustentada tornava menos difícil a liquidação dos compromissos do governo em moeda conversível."

¹²⁵ Não foi fortuito FURTADO (1989:196) considerar a alta da taxa de câmbio o principal instrumento de defesa do mercado interno na crise.

¹²⁶ DEAN (1991:209) afirma: "Desde a revolução paulista até o golpe de estado de novembro de 1937, Vargas baseou sua política econômica numa expectativa de que o livre comércio internacional viesse a restaurar-se de uma forma qualquer." A explicação pode ser vista como complementar a de ABREU (1984:23) já explicitada.

¹²⁷ Como visto antes, a análise de Furtado sobre a crise de 30 destacou a desvalorização do câmbio como mecanismo crucial para o fechamento da economia (FURTADO, 1989:196). Desconsiderou-se o importante papel dos controles cambiais no período. De qualquer forma, Furtado frisou, dentro da tradição cepalina, o

Um segundo grupo de políticas praticadas no Brasil - as restrições quantitativas à importação de máquinas para setores produtivos em estado de "superprodução" - evidencia outras facetas do período. As restrições, iniciadas em 1931, tiveram como motivação principal a alegação de líderes industriais têxteis relacionada à existência de superprodução no setor (STEIN, 1979:144-5). Temia-se a realização de novos investimentos que pudessem levar a indústria ao colapso num momento de retração da renda e do produto. Inicialmente programadas para vigorar três anos, persistiram até 1937.

Duas lições podem ser tiradas do episódio. Em primeiro lugar, fica clara a influência de alguns industriais, os mais organizados do país, sobre a política econômica do governo¹²⁸: sem as fortes pressões das principais organizações da indústria de São Paulo e do Distrito Federal a medida não teria sido tomada. Em segundo lugar, as preocupações que levaram os industriais a pleitearem as restrições eram basicamente conjunturais e ligadas à concorrência interna. Estabelecidos em uma estrutura de mercado com características predominantemente concorrenciais, os principais empresários do setor trataram de defender-se do acirramento da concorrência interna (a defesa contra têxteis estrangeiros era dada pelos controles cambiais e tarifas criados para defender o balanço de pagamentos), primeiro num contexto de crise e depois em meio à retomada do crescimento, por intermédio de maior influência nas decisões de política governamental. Portanto, no caso das máquinas têxteis, a diminuição do grau de exposição à concorrência externa entre 1931 e início de 1937 relacionou-se não à crise de balanço de pagamentos, mas aos apelos dos produtores de tecidos¹²⁹.

papel do desequilíbrio externo como indutor das medidas adotadas, segundo ele, para a defesa dos interesses da cafeicultura (FURTADO, 1989:192).

¹²⁸ Dois importantes industriais têxteis fizeram parte do governo provisório: Manuel Guilherme da Silveira e Jorge Street.

¹²⁹ Para alguns, o aumento de 62% das importações de máquinas têxteis de 1936 para 1937, primeiro ano do fim das restrições, evidencia a eficácia das restrições (STEIN, 1979: apêndice V). O objetivo de atenuar a concorrência na

A terceira política a ser analisada é a tarifária. Vários autores concluíram pela pouca importância dos impostos de importação para a defesa do mercado interno ao longo dos anos 30: a taxa de câmbio, os controles cambiais, e as restrições às importações teriam sido os instrumentos mais efetivos de proteção à economia (ABREU, 1984:29; 1990b:82; MALAN et alli, 1977:item 3.1; SILBER, 1977; SUZIGAN, 1986:cap.2). Mesmo assim a observância do vaivém da política tarifária em parte da década revela outras características da política de proteção. Após uma elevação inicial em 1931 e depois em 1934, as tarifas nominais específicas de importação caíram a partir de 1935 em função de acordo comercial com os EUA. Se, na linha indicada por ABREU (1990b:87), aceitarmos como determinantes do rebaixamento das tarifas as pressões norte-americanas pelo alinhamento do Brasil com os países pró-multilateralismo num cenário em que efetivamente existiam dentre as autoridades no país defensores de uma aproximação política com a potência hemisférica, também é correto argumentar que o movimento das políticas de proteção refletiu, em parte, o raio de manobra disponível e escolhas diplomáticas mais gerais do governo¹³⁰.

Agora é possível analisar criteriosamente, para o caso brasileiro, dois aspectos da interpretação cepalina sobre o

indústria de tecidos também parece ter sido atingido pois, o ritmo de expansão de pequenas e médias empresas, mais afetadas pelas restrições, despencou (POLLINI JR., 1997). Para nós, o ponto a frisar é que, como sugere STEIN (1979:148), "uma das conseqüências da restrição às importações de máquinas foi o nascimento da indústria nacional de teares."

¹³⁰ Em fins de 1934, portanto pouco antes da assinatura do acordo comercial com os EUA, o Brasil firmou com a Alemanha um acordo bilateral de comércio em regime de compensação. Até 1938 o acordo teria vigência proporcionando aumento da participação das importações provenientes da Alemanha no total importado pelo país (segundo ABREU (1990b:90), em 1928 a fatia alemã no total das importações brasileiras atingia 12%; dez anos depois atingiria 20%). ABREU (1990b:89) destaca que "A expansão do comércio teuto-brasileiro favorecia exportadores (que não dispunham de mercados alternativos), importadores, consumidores (que tinham acesso a bens a preços vantajosos que não seriam importados na mesma quantidade no caso de cessar o comércio de compensação) e militares. A adoção desta política era, além disso, vital do ponto de vista político, pois Vargas dependia do apoio dos estados mais afetados." Em suma, negociações mais gerais da política externa brasileira afetaram em mais de um caso as políticas comerciais da época.

período: a ênfase na tendência à deterioração dos termos de troca periféricos e a tese sobre a "espontaneidade" da proteção.

As informações sobre termos de intercâmbio no Brasil (tabela 3.3) mostram que Prebisch, para os anos 30, encontrava apoio ao associar sua evolução aos desequilíbrios externos¹³¹. O caso brasileiro, apesar disso, sugere um reparo na análise do autor sobre as causas da deterioração (item 1.1.1). A acumulação de estoques de café, antes mesmo da crise de 1929, como vimos, resultou de uma política de sustentação de preços possibilitada pela posição quase-monopolista dos produtores brasileiros no mercado mundial. A queda dos preços internacionais deveu-se à concomitância do aumento de oferta com redução da demanda. Mais ainda, nas palavras de FURTADO (1989:188, grifo nosso), "não obstante toda...baixa de preços, o mercado internacional não podia absorver a totalidade da produção, pela razão muito simples já indicada de que a procura era pouco elástica em função dos preços." Portanto, no caso brasileiro, estas duas características do principal produto de exportação (produção quase-monopolística e inelasticidade-preço da demanda¹³²) são fundamentais para a compreensão da forma pela qual foi se gestando a crise.

O fato de os produtores brasileiros não agirem como se estivessem em concorrência perfeita impõe qualificações ao raciocínio de Prebisch acerca dos resultados da abstrata industrialização espontânea para o país (item 1.2.2). Como vimos, no modelo prebischiano, sem intervenção do governo, os recursos são sistematicamente alocados na produção primário-exportadora devido à suposição implícita de que os produtores erroneamente igualam custo marginal a preço, quando o correto seria igualarem custo marginal a receita marginal (PREBISCH, 1959:apêndice). Mesmo

¹³¹ Vale lembrar que o fenômeno da deterioração dos termos de troca na primeira metade dos anos 30 não se circunscreveu ao Brasil, atingindo praticamente toda a América Latina (CEPAL, 1976).

¹³² DELFIM NETTO (1976:cap.8) também conclui pela inelasticidade-preço da demanda de café brasileiro.

assumindo como válido o comportamento maximizador da firma neoclássica, a hipótese de Prebisch não vale para o Brasil pois os produtores quase-monopolistas saberiam que preço não é o mesmo que receita marginal, logo, produziriam menor quantidade do que em concorrência perfeita (caso não fosse adotada a política de sustentação de preços). Ademais, desvalorizações sucessivas do câmbio, como as inerentes ao modelo, não reequilibrariam facilmente a balança comercial devido à inelasticidade-preço da demanda por café, além de ampliar em moeda nacional o valor da dívida externa problematizando o ajuste de balanço de pagamentos¹³³.

Mudando de foco, as evidências levantadas ao longo deste item atestam o acerto, para o caso brasileiro, das colocações cepalinas sobre a relação inicial entre estrangulamento externo e protecionismo¹³⁴. Relembrando, a queda no valor das exportações não foi acompanhada por maior acesso a recursos externos, pelo contrário, as fontes de financiamento no período "secaram" para o país. Neste contexto só restava o corte drástico das importações como forma de reequilibrar o balanço de pagamentos. E de fato o Brasil tornou-se mais fechado e protecionista do que no período imediatamente anterior, o que pode ser em parte observado através dos dados da tabela 3.6 sobre custo real das importações que não incluem os efeitos dos controles cambiais e de importação sobre a proteção¹³⁵.

¹³³ Na conclusão do trabalho um balanço mais acurado será empreendido sobre a utilidade ou não do modelo "abstrato" de industrialização proposto.

¹³⁴ Diga-se de passagem, essa linha interpretativa é hegemônica na historiografia econômica brasileira.

¹³⁵ O custo real das importações, medida proposta por MALAN *et alli* (1977:item 5.6) para aferição da proteção à atividade produtiva doméstica, leva em conta as tarifas *ad valorem* equivalentes praticadas e a taxa de câmbio real de importação.

TABELA 3.6

BRASIL: índice do custo real das importações (CRI) - 1920/1939 (1939=1,000 para câmbio, preços domésticos e preços internacionais)

Anos	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929
CRI	1,076	1,516	1,097	0,874	0,726	0,634	0,635	0,811	0,693	0,699
Anos	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939
CRI	0,870	1,188	1,032	1,047	1,031	1,255	1,242	1,217	1,213	1,206

Fonte: ABREU *et alii* (1977:382)

Sem negar a validade dessa explicação para o protecionismo brasileiro dos anos 30, cumpre acrescentar que a forma e a evolução das medidas de política econômica externa tomadas pelo governo obedeceram também a outros fatores tais como pressões de segmentos da indústria (caso das restrições à importação de têxteis) ou negociações políticas externas levadas adiante num contexto internacional conturbado (acordo comercial com os EUA, acordos bilaterais com a Alemanha)¹³⁶. Pode-se, pois, traçar um paralelo com o ponto de vista de ABREU (1988:172-3) para quem as diferentes políticas externas praticadas por EUA e Inglaterra foram cruciais para a compreensão das dessemelhanças de política econômica entre Brasil e Argentina nos anos 30. Esse autor, contudo, atribui "graves errores o exageraciones" (ABREU, 1988:172) à análise cepalina do processo de desenvolvimento que pecaria ao tomar a América Latina como um bloco homogêneo e desconsiderar diferenças de interesses no interior do centro. Num registro mais comedido, dizemos nós, a interpretação da Cepal sobre o protecionismo perde em acuidade ao usualmente passar ao largo de conflitos de poder entre potências globais e no interior da periferia.

¹³⁶ MACARIO (1964:64) leva esse último aspecto em conta: "Los países latinoamericanos encontraran en esas restricciones directas un instrumento de negociación muy útil, cuyo uso era por lo demás prácticamente inevitable en las condiciones de creciente bilateralismo en que se efectuaban el comercio y los pagos mundiales." Mas a questão, como regra geral, foi negligenciada pela Cepal.

3.2) Após-guerra: o protecionismo pós liberalização cambial

3.2.1) antecedentes: do comércio administrado à liberalização

Embora o foco desta parte do capítulo seja a política econômica externa do governo Dutra, é conveniente proceder a uma rápida digressão sobre a economia brasileira durante a II Guerra.

O ano de 1939 testemunhou importantes acontecimentos na política externa. Às vésperas da Segunda Guerra enquanto Vargas ainda não se havia decidido pelo Eixo ou pelos Aliados, Oswaldo Aranha, em missão diplomática aos EUA, negociou a retomada dos pagamentos da dívida externa (em montante inferior aos dos anos anteriores a 1937) selando com isso a reaproximação daquele país com o Brasil (ABREU, 1980:358-9). Em abril do mesmo ano o Decreto-lei 1201 conformou as regras básicas para a política cambial durante a Guerra: 70% das divisas geradas pelas exportações iriam para o mercado livre onde seriam utilizadas para a compra de importações, os 30% restantes seriam comprados pelo Banco do Brasil a uma taxa oficial favorecida para uso e pagamentos do governo; também estabeleceu-se um mercado livre-oficial para transações financeiras com taxa superior à oficial - na prática as remessas de juros e lucros foram dificultadas.

TABELA 3.7

BRASIL: exportação, importação, e saldo da balança comercial - 1939/50 (US\$ milhões correntes)

Anos	Exportação FOB (A)	Importação CIF (B)	Importação FOB (C)	Saldo (D) = (A) - (C)
1939	306,7	252,6	218	88,7
1940	263,1	244,7	200,7	62,4
1941	358,1	273,4	222,5	135,6
1942	400,6	233,1	177,4	223,2
1943	466,2	309,4	226,9	239,3
1944	574,5	404,8	310,4	264,1
1945	655,4	437,1	322,5	332,9
1946	985,0	673,0	584,0	401,0
1947	1152,0	1217,0	1056,0	96,0
1948	1180,0	1121,0	973,0	207,0
1949	1096,0	1103,0	957,0	139,0
1950	1355,0	1085,0	942,0	413,0

Fonte: MALAN et alii (1977:128;145)

TABELA 3.8
BRASIL: balanço de pagamentos - 1939/50 (em US\$ milhões)

Contas\Ano	1939	1940	1941	1942	1943	1944
Exportações	299,9	252,1	367,7	409,8	472,6	580,3
Importações	-218,0	-200,7	-222,5	-177,4	-226,9	-310,4
Balança Comercial	81,9	51,4	145,2	232,4	245,7	269,9
Transportes e seguros	-30,2	-27,7	-23,9	-19,5	-31,1	-52,9
Rendas de capitais	-11,7	-26,8	-34,4	-40,8	-53,7	-68,5
Outros serviços	-11,6	-9,2	4,8	27,5	33,6	34,0
Serviços	-53,5	-63,7	-53,5	-32,8	-51,2	-87,4
Transferências	0,0	0,0	0,0	1,7	4,0	3,3
Transações Correntes	28,4	-12,3	91,7	201,3	198,5	185,8
Entradas aut. de capital	-0,3	-20,6	-29,9	-22,6	51,6	24,5
Amortizações	0,0	-2,9	-6,0	-6,5	-6,0	-45,0
Conta Capital	-0,3	-23,5	-35,9	-29,1	45,6	-20,5
SALDO BP	-0,8	4,4	60,3	149,6	252,8	157,4
Atrasados comerciais	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Operações de reg.	18,0	-14,2	-3,5	0,0	0,0	0,0
Varição de reservas	-17,2	9,8	-56,8	-149,6	-252,8	-157,4

Contas\Ano	1945	1946	1947	1948	1949	1950
Exportações	655,1	935,0	1157,0	1183,0	1100,0	1359,0
Importações	-322,5	-594,0	-1027,0	-905,0	-947,0	-934,0
Balança Comercial	332,6	391,0	130,0	278,0	153,0	425,0
Transportes e seguros	-56,9	-83,0	-160,0	-166,0	-110,0	-130,0
Rendas de capitais	-62,5	-65,0	-36,0	-63,0	-62,0	-74,0
Outros serviços	42,0	-30,0	-61,0	-44,0	-60,0	-79,0
Serviços	-77,4	-178,0	-257,0	-273,0	-232,0	-283,0
Transferências	-7,6	-24,0	-24,0	-7,0	-3,0	-2,0
Transações Correntes	248,2	188,0	-151,0	-2,0	-82,0	140,0
Entradas aut. de capital	-8,4	18,0	60,0	10,0	33,0	20,0
Amortizações	-24,2	-21,0	-48,0	-61,0	-107,0	-85,0
Conta Capital	-32,6	-3,0	12,0	-51,0	-74,0	-65,0
SALDO BP	61,7	96,0	-182,0	-24,0	-74,0	52,0
Atrasados comerciais	n.d.	0,0	72,0	-22,0	28,0	-106,0
Operações de reg.	0,0	0,0	80,0	0,0	38,0	0,0
Varição de reservas	-61,7	-96,0	30,0	46,0	8,0	54,0

Fonte: IBGE (1987:535-6)

Inicialmente, conforme a tabela 3.7, a Guerra trouxe dificuldades para as exportações brasileiras devido à perda de mercados na Europa. O superávit comercial, então, caiu em 1940, justamente no ano em que o país reiniciava o pagamento da dívida externa. A partir de 1941, entretanto, a balança comercial experimentaria crescentes superávits até 1945 em decorrência dos seguintes fatores: a) assinatura, ainda em 1941, de acordos de suprimento de materiais estratégicos para os EUA em troca de bens essenciais; b) aumento das importações do Reino Unido ocasionado por problemas com fontes tradicionais de abastecimento; c) e vigência, desde 1940, do Acordo Interamericano do Café com os EUA para evitar quedas excessivas de preço do produto. Ademais o agravamento da crise de abastecimento, não circunscrita à Grã Bretanha, dificultou sobremaneira as importações e ensejou o

aumento de exportações brasileiras que de outra forma não teriam chance de colocação no mercado mundial¹³⁷. A situação das contas externas melhorou, possibilitando inclusive um acordo definitivo sobre a dívida externa levado a cabo em 1943 pelo então Ministro da Fazenda Souza Costa (notar o aumento do item amortizações em 1944 e 1945 na tabela 3.8).

As relações políticas e econômicas com os EUA estreitaram-se. Ainda durante a Guerra os norte-americanos enviaram ao país a Missão Cooke em 1942. O relatório final denotava clara preocupação com a vulnerabilidade da economia brasileira, à época incapaz de abastecer a si própria com bens essenciais dificultando o esforço de guerra aliado. Por esse motivo recomendava-se explicitamente a industrialização do país (FGV, 1949:15-6)¹³⁸. No comércio, os EUA ampliaram sua importância como principal parceiro do país¹³⁹.

Ao fim do conflito bélico mundial, a taxa de câmbio para importação ainda permanecia no nível fixado em 1939 apesar de os preços internos terem mais do que duplicado em relação aos dos EUA (VIANNA, 1990a:108). Mesmo assim, como frisado antes, gerou-se sistemáticos superávits comerciais¹⁴⁰ devido às dificuldades de importação e ao regime administrado de comércio - de acordo com ABREU (1980:372), 60% das exportações totais brasileiras eram reguladas por acordos de suprimento com os EUA. De todo modo, as dificuldades de abastecimento não impediram o êxito do empreendimento industrial mais importante do período: a construção

¹³⁷ Como ilustração, o caso dos tecidos de algodão: de uma participação desprezível nas exportações totais em 1939 chegaram à marca de 11,5% do valor da pauta em 1945. Dados obtidos de MALAN et alli (1977:133).

¹³⁸ O relatório só veio a ser publicado em português em 1949.

¹³⁹ Em 1939 36,2% das exportações totais tinham como destino os EUA, enquanto 33,4% das importações provinham de lá; em 1945 os percentuais mudaram para 49,4% e 54,3% respectivamente (MALAN et alli, 1977:131;139).

¹⁴⁰ Responsáveis pelo acúmulo de reservas durante a Guerra, principalmente em moedas bloqueadas ou inconvertíveis, isto é, que só eram aceitas nas respectivas áreas monetárias, como a libra esterlina. Em 1940, por exemplo, o Brasil assinou com o Reino Unido o Acordo de Pagamentos Anglo-Brasileiro pelo qual o saldo em transações comerciais e financeiras entre os dois países (amplamente favorável ao Brasil em 1945) seria depositado e contas bloqueadas sem compromisso de resgate quanto ao prazo (ABREU, 1980:375).

da usina siderúrgica estatal de Volta Redonda¹⁴¹. O término da Guerra também seria marcado por alteração da postura norte-americana em relação à industrialização brasileira. Em 1945, na Conferência Inter-Americana sobre os Problemas da Guerra e da Paz (ver item 2.2), os EUA marcaram posição a favor do livre-cambismo na América Latina em aberta oposição a eventuais interesses industriais ali existentes (THORP, 1992:190-1).

Neste cenário foi empossado como presidente, em janeiro de 1946, o general Dutra após as primeiras eleições livres para o cargo desde de 1930. Logo em seguida foram fixados os marcos legais da política cambial do início do governo (Decreto-lei 9025 de 27 de fevereiro de 1946). Foram extintos os três mercados anteriores de câmbio e instituída liberdade nas transações com moeda estrangeira. O mesmo decreto limitou as remessas anuais de capitais para o exterior: 20% do capital registrado, sendo o limite para lucros, dividendos e juros igual a 8%. Como notam MALAN et alii (1977:164-5), os limites para remessas só foram implementados mais de um ano depois em um cenário de deterioração do balanço de pagamentos. A taxa de câmbio nominal foi mantida ao nível do pré-guerra. Também não houve qualquer mexida nas tarifas aduaneiras específicas assentadas em 1934¹⁴².

O governo justificaria a opção de política com base em diversos argumentos (VIANNA, 1990a:108): a) a manutenção do patamar do câmbio seria importante para controlar a inflação - o principal foco de preocupação dos *policy makers*; b) acoplada à liberdade cambial, a fixação do câmbio facilitaria o "reaparelhamento" da economia após anos de contenção forçada de importações; c) a liberdade cambial adicionalmente deveria atrair capitais externos para o país não mais sujeitos à escassez de

¹⁴¹ O crescimento real do PIB foi de 21% entre 1939 e 1945, tendo a indústria apresentado maior dinamismo (FISHLOW, 1972:tabela A-1).

¹⁴² Logo, não deve espantar, dada a inflação do período, a queda da relação impostos de importação arrecadados sobre o valor das importações: de 20,6% em 1939 foi para 10,8% em 1946, e 8,2% em 1947 (MALAN et alii, 1977:379).

cambiais para remessas decorrente da obrigatoriedade em transacionar no extinto mercado livre-especial; d) finalmente, o nível de tarifas não chegava a preocupar um governo cujo Ministro da Fazenda exprimia publicamente a tese da "vocação agrária" do país¹⁴³.

TABELA 3.9

BRASIL: índices de preços e *quantum* para exportações e importações, relação de trocas e capacidade para importar - 1939/50 (1928 = 100)

Anos	Importação		Exportação		Relação de trocas	Capacidade para importar
	Índice de preços	Índice de <i>quantum</i>	Índice de preços	Índice de <i>quantum</i>		
1939	74,2	77,1	39,0	166,0	52,5	87,2
1940	87,6	63,3	40,6	137,0	46,3	63,4
1941	96,7	64,1	48,3	156,3	50,0	78,1
1942	116,9	45,2	60,9	126,2	52,1	65,7
1943	137,8	50,9	75,0	131,2	54,4	71,4
1944	140,1	65,5	84,3	143,7	60,2	86,5
1945	145,2	68,2	90,0	153,6	62,0	95,2
1946	163,9	90,7	117,5	176,0	71,7	126,2
1947	201,9	133,1	149,7	161,9	74,1	120,0
1948	227,3	109,4	155,4	159,5	68,4	109,1
1949	221,6	109,8	161,9	142,3	73,1	104,0
1950	199,4	120,2	242,3	117,5	121,5	142,8

Fonte: IBGE (1987:553); reelaborado para base 1928 = 100

TABELA 3.10

BRASIL: balança comercial por áreas monetárias - 1946/50 (US\$ milhões correntes)

Anos	Convertíveis			Inconvertíveis		
	exportações (fob)	importações (cif)	saldo área conversível	exportações (fob)	importações (cif)	saldo área inconv.ers.
1946	435	480	-45	504	191	313
1947	610	923	-313	536	310	226
1948	660	768	-108	520	353	167
1949	663	645	18	433	458	-25
1950	780	527	253	576	558	18

Fonte: MALAN *et alii* (1977:146); reelaborado.

¹⁴³ No relatório do Ministério da Fazenda de 1946, publicado em 1948, Correia e Castro brandiria: "É da essência da economia latino-americana, e o Brasil nesse conjunto está integrado, certa concentração de esforços na exportação de matéria-prima e de gêneros alimentícios, bem como na importação de ampla variedade de artigos manufaturados e de comestíveis industrializados." (citado em SKIDMORE, 1982:97) Embora BIELSCHOWSKY (1996:270) afirme que "...o destaque a esse tipo de declaração revela-se enganoso quando se toma por referência o quadro ideológico refletido na literatura econômica então produzida", aqui deve-se ressaltar o fato de a declaração ter sido feita pelo Ministro da Fazenda da época, um importante definidor das políticas efetivamente implementadas.

TABELA 3.11

BRASIL: disponibilidades cambiais (posição em 31 de dezembro) - 1945/52 (em US\$ milhões)

Anos	moedas convertíveis	moedas compensadas	moedas bloqueadas	operações em cruzeiros	total em moeda	ouro no país e no exterior	total
1945	-	269	365	634
1946	92	-	273	-	365	365	730
1947	33	105	216	-	354	379	700
1948	62	109	154	21	346	342	688
1949	121	43	128	45	337	342	679
1950	128	36	70	16	250	342	592
1951	-30	6	11	15	2	342	344
1952	-24	-111	0	90	-45	342	297

Fonte: MALAN *et alii* (1977:165)

Os resultados das medidas podem ser vislumbrados nas tabelas 3.9 a 3.11 acima. O índice de *quantum* das importações cresceu em torno de 100% entre 1945 e 1947, enquanto que no mesmo período o índice para as exportações permaneceu praticamente inalterado após o virtual desaparecimento das exportações industriais de tecidos de algodão (apenas 3,9% da pauta em 1946 após representarem 11,5% no ano anterior). As relações de troca melhoraram permitindo a manutenção de um expressivo superávit comercial em 1946 e de um certo equilíbrio em 1947 (tabela 3.7). Contudo, a observação dos dados agregados da balança comercial nesses anos encobre a real situação cambial do período (MALAN, 1984:65-6). O maior problema se encontrava nos déficits comerciais com áreas de moedas convertíveis. Levando em conta o valor c.i.f. das importações nos anos de liberalização, o Brasil apresentou déficits comerciais com a área conversível (basicamente representada pelos EUA) elevados substancialmente em 1947. Se em adição ao quadro comercial fizermos referências à acentuada deterioração da conta de serviços e à posição vulnerável das reservas em moedas convertíveis (de um total de US\$ 730 milhões em reservas em 1946, apenas US\$ 92 milhões eram convertíveis), tem-se o cenário completo dos efeitos da liberalização cambial sobre as contas externas.

3.2.2) as medidas de proteção

Diante da situação em transações correntes, medidas emergenciais de defesa do balanço de pagamentos se impunham na

medida em que os fluxos crescentes de capitais privados esperados pelos gestores de política econômica efetivamente não vieram para o país, apesar da legislação favorável. A opção de política adotada foi a instituição de controles sobre importações.

Em junho de 1947, a Instrução 25 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) deu início ao que ficou conhecido como controle de importações por cooperação. A partir daí terminaria a liberdade cambial: 30% do câmbio adquirido pelos exportadores deveriam ser repassados para o Banco do Brasil, os 70% restantes ficariam com os bancos comerciais que eram obrigados a ofertá-los aos interessados de acordo com uma ordem de prioridades fixada pelo governo. As seguintes prioridades foram estabelecidas: importações essenciais e de interesse nacional avaliadas pela Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (CEXIM), remessas de lucros e outros, viagens e turismo, importações não essenciais e donativos (DOELLINGER et alli, 1977:14-5). Segundo HUDDLE (1964a:14), depois de atendidas as necessidades do governo, as importações essenciais recebiam 70% do câmbio total. A taxa de câmbio nominal permaneceu inalterada. A Instrução 25 também restabeleceu os limites para remessas de capitais e lucros para o exterior fixados pelo Decreto-lei 9025 mas não adotados.

Essa primeira experiência de controle, em princípio idealizada como passageira, fracassou no intento de reduzir imediatamente as importações por duas razões: dependia da colaboração e fiscalização adequada dos bancos comerciais, sendo esta incapaz de ser feita pela CEXIM e Fiscalização Bancária (FIBAN); não impedia o acúmulo de importações nos portos à espera de liberalização de câmbio (HUDDLE, 1964a:15-6). O surgimento de atrasados comerciais ao final de 1947 (tabela 3.8) indicava a necessidade de adoção de novas medidas de controle.

E elas não tardariam a chegar. Em janeiro de 1948 o governo elevou para 75% a quota de repasse obrigatório de câmbio dos bancos comerciais para o Banco do Brasil. Em fevereiro do mesmo

ano adotou-se o regime de licença prévia para importações e exportações administrado pela CEXIM. Todas as importações (exceto cimento, produtos farmacêuticos, petróleo, alguns alimentos e importações do governo) só poderiam ser feitas mediante aquisição prévia de uma licença concedida pelo governo com base numa ordem de prioridade semelhante à estabelecida pela Instrução 25 de junho de 1947. Além disso as importações trimestrais das firmas foram limitadas em 25% do capital realizado ou à média trimestral das importações dos três últimos anos. Os pedidos de licenças, antes de emitidos para áreas de moeda forte, tentavam ser redirecionados/transferidos para áreas de moedas fracas. Na prática, as licenças foram divididas em três categorias de acordo com as prioridades estabelecidas mais atrás: absoluta essencialidade, que juntamente com as importações isentas recebia 75% das disponibilidades cambiais; relativa essencialidade que contava com 20% das cambiais; imediata ou eventual conveniência (DOELLINGER *et alli*, 1977:17). As exportações também necessitavam de licenças expedidas pela CEXIM para embarque, entretanto só poderiam ser negadas se o bem em questão fosse considerado escasso no mercado interno.

Não demoraria muito, o novo sistema surtiria efeito, pois finalmente:

"Ostensivamente as autoridades estavam agora" [- 1948 -] "dotadas da força adequada a controlar as importações. Uma vez que não era possível contratar câmbio sem uma licença oficial, estava fechada a saída do antigo sistema, pela qual os exportadores estrangeiros limitavam-se a esperar o pagamento enquanto os brasileiros importavam em larga escala sem cobertura cambial." (HUDDLE, 1964a:18)

De fato a situação geral do balanço de pagamentos melhoraria em 1948. As tabelas 3.7 e 3.10 atestam certo desafogo da balança comercial: o déficit com a área conversível diminuiu, bem como o superávit com a área inconvertível (este foi reduzido em menor montante que o déficit), principalmente após a instituição do

orçamento de câmbio em 1949 para moedas consideradas escassas¹⁴⁴. Também em 1949, em meio à persistência das dificuldades, o governo permitiu que as operações cambiais com produtos gravosos - aqueles com poucas condições de colocação no mercado internacional - fossem realizadas a uma taxa mais favorável que a oficial. Surgiram as operações vinculadas: as divisas obtidas com a exportação de gravosos poderiam ser diretamente vendidas a qualquer importador disposto a pagar um ágio sobre a taxa oficial de câmbio. Essas operações seriam proibidas em 1952 pelo novo governo de Getúlio Vargas.

Na tabela 3.12 observa-se que a estrutura de importações por categoria de uso também se alterou: os bens de consumo, que após a liberalização cambial de 1946 aumentaram bastante sua participação na pauta, depois dos controles conformados em 1947 voltaram a diminuir seu peso no total importado, principalmente em 1950; combustíveis e matérias-primas também reduziram seu percentual no total das importações, refletindo entre outros fatores a entrada em funcionamento da Companhia Siderúrgica Nacional, diferentemente dos bens de capital, que de 25,8% das importações em 1946 foram para 30,8% em 1950.

Finalmente, concluindo o relato sobre os resultados das medidas, as disponibilidades cambiais em moedas fortes saltaram de US\$ 33 milhões em 1947 para US\$ 121 milhões em 1949, e os atrasados comerciais mantiveram-se estáveis (tabelas 3.11 e 3.8). Em verdade, diante da incompressibilidade do déficit em serviços e do desempenho negativo da conta capital, somente em 1950, após expressiva alta dos preços do café e conseqüente ampliação do superávit comercial, simultaneamente cresceram as disponibilidades

¹⁴⁴ Com essa medida passou a existir maior coordenação entre o órgão encarregado de verificar as disponibilidades de câmbio e o emissor das licenças de importação, o que na prática significava maior "desvio" de licenças para áreas de moedas inconversíveis (DOELLINGER et alii, 1977:20). O superávit global da balança comercial, entretanto, cairia, apesar da área conversível reverter o déficit.

em moeda conversível e puderam ser quitados os atrasados comerciais¹⁴⁵. As importações foram mantidas em nível inferior ao de 1947, inclusive com queda no *quantum* (tabelas 3.7 e 3.9).

TABELA 3.12

BRASIL: importações por categorias de uso - 1944/50 (em %)

Anos	bens de consumo duráveis	bens de consumo não duráveis	bens de consumo total	combustíveis e lubrificantes	matérias-primas	bens de capital total
1944	2,5	7,0	9,5	9,3	56,1	25,0
1945	4,4	9,2	13,6	10,0	54,4	22,1
1946	9,0	12,7	21,7	9,5	43,0	25,8
1947	11,7	8,1	19,8	9,5	41,0	29,6
1948	10,7	7,2	17,9	12,6	38,9	30,6
1949	8,9	6,6	15,5	12,0	42,6	29,9
1950	6,7	7,0	13,7	14,8	40,7	30,8

Fonte: MALAN *et alii* (1977:140)

3.2.3) a interpretação das medidas e a visão da Cepal

Procedamos à interpretação das políticas aplicadas. Já foi comentado que as motivações do governo subjacentes à liberalização cambial de 1946 com manutenção da taxa de câmbio nominal estiveram ligadas a preocupações com a inflação e com o reaparelhamento de uma economia que havia passado por dificuldades de abastecimento durante a Guerra. IANNI (1977:83) argumenta que por trás destas preocupações, principalmente com a inflação, estaria um governo adepto do liberalismo econômico e "descompromiss(ado) com o desenvolvimento econômico". Em termos mais rigorosos, dizemos nós, o que havia claramente era o descompromisso com as políticas desenvolvimentistas, embora essas estivessem sendo advogadas por

¹⁴⁵ O café continuava sendo a principal rubrica da pauta de exportações. Em 1947 representava 35,9% do valor das exportações e em 1948 41,6% (VIANNA, 1987:22). Neste mesmo ano o índice de preços de Fisher para as exportações de café estava em 380,7. No ano seguinte saltaria para 442,6, chegando em 1952 ao dobro do de 1948 (MALAN *et alii*, 1977:137). A participação do produto na pauta, então, saltaria para 57,3% em 1949 e 63,9% em 1950 (VIANNA, 1987:22). De acordo com DELFIM NETTO (1976:107-8), a situação internacional do café inevitavelmente melhoraria após a Segunda Guerra devido aos seguintes fatores: fim, em setembro de 1946, do preço-teto para o produto estabelecido nos EUA por conta do Acordo Interamericano do Café, diminuição da produção brasileira no período, esgotamento progressivo de estoques, e tendência à elevação do consumo. Em 1946 os preços começaram a se elevar, tendência reforçada a partir de 1949 quando os estoques virtualmente esgotaram.

personalidades e economistas fora do governo (BIELSCHOWSKY, 1996:266-7)¹⁴⁶.

Com relação ao equilíbrio externo havia a crença, por parte dos *policy makers*, de que a liberalização cambial atrairia um volume de capitais privados internacionais suficiente para contrabalançar eventuais déficits comerciais. Também se acreditava na conformação de uma relação "especial", quiçá preferencial, com os EUA no imediato pós-guerra, país com o qual o Brasil estreitara laços econômicos e políticos (MALAN, 1984:63). Na prática deu-se o contrário: entre 1946 e 1949 a entrada líquida de capitais privados de longo prazo foi de US\$ 128,1 milhões, ao passo que as remessas para o exterior chegaram a US\$ 304,8 milhões (MALAN *et alli*, 1977:188)¹⁴⁷; quanto aos EUA, suas "...reais prioridades...estavam obviamente em outras partes do mundo", vale dizer, na Europa Ocidental e no Japão (MALAN, 1984:63)¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Para uma definição cuidadosa do termo "desenvolvimentismo" consultar BIELSCHOWSKY (1996:7). Por "políticas desenvolvimentistas" entende-se políticas do Estado orientadas para a industrialização e crescimento rápido da economia. O slogan do governo Kubitschek "50 anos em 5" resume bem o significado do termo.

¹⁴⁷ A análise dos autores apresenta as seguintes cifras para o período 1946/52: entrada líquida de capitais de US\$ 137,5 milhões e saídas de US\$ 508,5 milhões (MALAN *et alli*, 1977:63). Estes números não devem encobrir o fato de que no mesmo período o estoque de investimento direto externo norte-americano no Brasil saltou de US\$ 323 milhões para US\$ 1013 milhões (MALAN *et alli*, 1977:181). Isto reforça o que dissemos sobre a maior influência dos EUA no Brasil depois da Guerra, ainda mais se levarmos em conta a forte diminuição do capital britânico no país durante o mesmo período.

¹⁴⁸ Sobre as causas das saídas de capitais ao longo desse período, existem autores que atribuem papel preponderante ao contexto internacional do imediato pós-guerra marcado por desestruturação das economias européias e escassez de dólares (MALAN, 1984; MALAN *et alli*, 1977), em contraposição a outros (HUDDLE, 1964b) que enfatizam erros de política econômica interna como a manutenção de uma taxa de câmbio fixa num momento de alta inflacionária. Uma posição conciliatória é encontrada em VIANNA (1987:25-6, grifo do autor): "Em primeiro lugar, o fluxo de capitais privados internacionais permanece em níveis muito baixos até meados da década de 50. Em segundo lugar, o objetivo dos Estados Unidos era eliminar as restrições ao comércio internacional. Permaneciam em vigor estreitos controles sobre os fluxos financeiros internacionais...Em terceiro lugar, parte da saída de capitais deve-se, obviamente, à manutenção de uma taxa de câmbio sobrevalorizada e à expectativa de alteração dessa taxa...Em quarto lugar, cabe considerar também que, em decorrência do investimento direto ocorrido nestes anos e anteriores,...é natural que ocorresse também algum aumento nas remessas das rendas desses investimentos."

O menor interesse relativo dos EUA pela América Latina não significava, entretanto, ausência de pressões por maior abertura comercial e tratamento mais favorável ao investimento direto estrangeiro na região. Certos episódios do período ilustram isso para o caso brasileiro. Um primeiro exemplo pode ser buscado na assinatura da lei anti-truste - conhecida como Lei Malaia - em junho de 1945 por Getúlio Vargas: representantes dos interesses comerciais dos EUA se uniram aos críticos brasileiros da lei provocando sua derrubada logo depois (SKIDMORE, 1982:75-6). MALAN *et alli* (1977:144) chamam a atenção para o repúdio dos EUA à adoção do regime de licença prévia para importações no Brasil em janeiro de 1945, apesar da medida ter sido fixada apenas para o período final da Guerra (na prática o regime não foi instituído). Já o relatório da Missão Abbink de 1948, de índole bem diversa da anterior Missão Cooke, enfatizaria a necessidade de criação de um marco institucional adequado, isto é, liberal, para o ingresso de capitais estrangeiros privados no país (BULHÕES, 1950:91)¹⁴⁹. Por tudo isso, não parece descabido afirmar que as medidas de política econômica externa adotadas no imediato pós-guerra pelo Brasil também estiveram relacionadas a algumas dessas pressões dos EUA.

Os controles sobre importações estabelecidos primeiramente em 1947 e depois com maior rigor em 1948, como já sugerido, responderam a uma situação de forte deterioração do balanço de pagamentos, principalmente em moedas conversíveis.

Caberia especular se uma desvalorização do câmbio não seria uma alternativa melhor ao caminho adotado. Em primeiro lugar,

¹⁴⁹ Não deixa de ser interessante contrastar a postura norte-americana durante esse período para a América Latina com a adotada para a Europa Ocidental. Na reunião de Bretton Woods ficaria estabelecido que a meta futura de comércio livre e multilateral não impediria a adoção transitória de controles sobre transações correntes em países deficitários (BLOCK, 1989:83); como se viu, a posição americana em relação à tentativa de implantação do regime de licença prévia de importações no Brasil em 1945 seria bem menos transigente. Contraste ainda maior encontra-se no ano da Missão Abbink, cujo relatório praticamente não menciona a possibilidade de obtenção de créditos internacionais oficiais pelo

temiam-se eventuais efeitos altistas de uma desvalorização do câmbio sobre os níveis internos de preços. Ademais, como ressalta VIANNA (1990a:110-1) dentre outros, a desvalorização poderia: reduzir o valor em dólares das exportações do principal produto da pauta, o café¹⁵⁰, não atuar com muita força sobre as importações pouco sensíveis a preços depois de uma longa fase de racionamento, não resolver o principal problema situado na área de moedas conversíveis. Por esses motivos, frisando especialmente o risco inflacionário, até mesmo o relatório da Missão Abbink consideraria "a desvalorização como desnecessária e inconveniente." (BULHÕES, 1950:117, grifo do autor).

Num plano mais amplo, tomando por base o raciocínio de BLOCK (1989:cap.IV), 1947 foi o ano da malograda tentativa de volta à conversibilidade da libra esterlina, um sério golpe nos propósitos dos EUA de rapidamente direcionar a economia capitalista mundial para o multilateralismo aberto. Nesse mesmo ano fracassou em Genebra a reunião preparatória para a criação da Organização Internacional do Comércio, e teve lugar, sob os auspícios do Plano Marshall, o acordo de compensação monetária multilateral entre países europeus. Por fim,

"En 1947, el 61% do comercio de Europa Occidental estaba organizado en forma bilateral, y la magnitud del comercio estatal queda indicada por el hecho de que en Francia, entre 1948 y 1952, el 33% del total de las importaciones era manejado por agencias controladas por el gobierno."
(BLOCK 1989:120)

Brasil, coincidentemente à mesma época do início da ajuda oficial norte-americana à Europa.

¹⁵⁰ DELFIM NETTO (1976:111), apesar de criticar a política brasileira de longo prazo relativa às exportações de café, acredita que as receitas de curto prazo em dólares foram maximizadas. LESSA (1981:17-8) chama a atenção para a inexistência de forte oposição dos cafeicultores à valorização do câmbio: num primeiro momento temia-se a queda das receitas em dólares depois de uma desvalorização, depois a continuidade da política de fixação da taxa de câmbio com inflação foi acompanhada de forte alta dos preços internacionais do café. Fica, portanto, fortemente sugerido que produtores e autoridades tinham consciência do problema da inelasticidade-preço da demanda pelo produto e levavam isso em consideração na formulação de políticas (LESSA, 1981:17-8). O ponto não foi suficientemente frisado por Prebisch, mas Furtado e Lessa, concentrando atenções no Brasil, ressaltaram essa peculiaridade de nosso principal produto de exportação.

PREBISCH (1968:88-9), já citado no tópico 2.1, lançava mão - e agora podemos afirmar que com certa razão - de argumento parecido para, em parte, justificar o baixo dinamismo das exportações industriais periféricas no pós-guerra e a orientação para o mercado interno (via protecionismo) da industrialização latino-americana¹⁵¹. Por conseguinte, as críticas de Roberto Campos (CAMPOS, 1996:58-9) ao "pessimismo exportador" cepalino e ao caráter fechado da industrialização brasileira, críticas calcadas em uma suposta bem sucedida experiência de industrialização "orientada para fora" dos tigres asiáticos nas décadas de 60 e 70, são anacrônicas e fora de lugar, isto é, transpõem para o pós-guerra um contexto econômico e geopolítico inerente a outra época e outros países¹⁵².

Em suma, frisando mais uma vez, o protecionismo pós liberalização cambial/comercial em boa medida se impôs ao país diante de inexorável deterioração das contas externas. Inexorável, segundo FURTADO (1989:217), em vista de fenômenos "profundos"¹⁵³:

¹⁵¹ A explicação é adotada por autores não tão simpáticos à Cepal. É o caso de ABREU *et alli* (1996:16): "The possibility of following a manufactured-based, outward-oriented strategy was not available until the mid-1960s. The expansion of trade in the 1940s and 1950s was largely limited to inter-industrialized countries trade." Notar que o argumento é estendido para toda a década de 50 e metade dos anos 60. Dados gerais apresentados por HOOGLVELT (1997:71-2) tendem a confirmar a observação dos autores: entre 1953 e 1962 a participação dos países em desenvolvimento no comércio internacional caiu de 31,3% para 24,1%; isto ao mesmo tempo em que a percentagem do comércio internacional sobre o PIB mundial elevava-se de 16,7% para 22,2%.

¹⁵² Vale a pena transcrever na íntegra a crítica de Campos, muito comum entre os liberais de hoje: "Dentro do pessimismo exportador da Cepal não havia apenas ceticismo em relação à tendência dos preços dos produtos primários e à expansividade dos mercados desses produtos. Prevalencia também a idéia de que o protecionismo dos países industrializados era de tal ordem que os países latino-americanos não tinham chance de se industrializar, a não ser por via da substituição de importações por trás de altas barreiras tarifárias. Coisa que coreanos e taiwaneses - e agora também a China costeira - se encarregaram de desmentir, pois são países subdesenvolvidos que invadem o mercado de uma grande potência industrial, como os Estados Unidos." (CAMPOS, 1996:58-9) O anacronismo não se restringe às décadas de 60 e 70, comparam-se as oportunidades de comércio internacional atuais (!) para um país como a China (!) com as vigentes durante a industrialização latino-americana.

¹⁵³ A análise de Furtado será tomada como representativa da Cepal. Furtado, ao nosso ver, aprimora o tradicional argumento da demanda "reprimida" por importações encontrado, por exemplo, em MACARIO (1964:66): "El factor que más

"Ao liberarem-se as importações no após-guerra e ao regularizar-se a oferta externa, o coeficiente de importações subiu bruscamente... Aos observadores do momento, esse crescimento relativo das importações pareceu refletir apenas a compressão da procura nos anos anteriores. Tratava-se, entretanto, de fenômeno muito mais profundo. Ao restabelecer-se o nível de preços relativos de 1929, a população novamente pretendeu voltar ao nível relativo de gastos em produtos importados, que havia prevalecido naquela época. Ora, uma tal situação era incompatível com a capacidade para importar. Essa capacidade em 1947 era praticamente idêntica à de 1929, enquanto que a renda nacional havia aumentado em torno de 50 por cento. Era, portanto natural que os desejos de importação manifestados pela população... tendessem a superar em escala considerável as reais possibilidades de pagamento no exterior."

Os dados por nós utilizados corroboram a argumentação do autor¹⁵⁴. Entretanto, duas qualificações devem ser feitas ao raciocínio acima. Em primeiro lugar, Furtado supõe implicitamente um crescimento da demanda desejada por importações proporcional ao da renda nacional, o que pode não ser verdadeiro para situações em que esteja ocorrendo substituição de importações, no sentido formal, em alguns setores. Dependendo da característica dos bens substituídos, a demanda desejada pode diminuir ou até aumentar em relação à renda.

influyó en el mantenimiento de las restricciones directas" [- no pós-guerra -] "fue la preocupación por la escasez de divisas, ante la persistencia y aun agravación de los desequilibrios en los balances de pagos de la mayoría de los países latinoamericanos, tanto como resultado de las dislocaciones económicas causadas por el conflicto como por la presión de la demanda insatisfecha o reprimida durante varios años..."

¹⁵⁴ A taxa de câmbio real, que entre 1928 e 1939 havia acumulado uma alta de 80,5% (tabela 3.4), durante a guerra, em virtude da alta dos preços internos em relação aos externos e do não reajuste da taxa nominal, praticamente voltou ao nível pré crise de 29. A capacidade para importar em 1947 era apenas 20% superior à de 1928 (tabela 3.9). Já o produto interno bruto em 1947 era aproximadamente o dobro de 1929 de acordo com ABREU (1990a: anexo estatístico). Uma informação adicional não destacada por Furtado fortalece a análise cepalina para o caso brasileiro: o baixo crescimento da capacidade para importar deveu-se também à deterioração dos termos de intercâmbio que em 1947 ainda estavam 26% abaixo do nível atingido em 1928 (tabela 3.9).

TABELA 3.13

BRASIL: contas selecionadas do balanço de pagamentos - médias
anuais em US\$ milhões

Contas/Períodos	1941/45 (1)	1946/49 (2)	Varição (2-1)
Exportações	497,1	1106,3	609,2
Importações	251,9	868,3	616,4
Balança comercial	245,2	238,0	-7,2
Transportes e seguros	-36,9	-129,8	-92,9
Serviços	-60,5	-235,0	-174,5
Transações Correntes	185,1	-11,8	-196,9
Conta Capital	-14,5	-29,0	-14,5
Saldo BP	136,4	-46,0	-182,4

Fonte: tabela 3.8

Em segundo lugar, e mais importante, Furtado não mencionou o baixo dinamismo dos fluxos internacionais de capitais e a piora acentuada da conta de serviços no imediato após-guerra. O quadro completo de estrangulamento externo ("reais possibilidades de pagamento no exterior") só pode ser entendido por meio da observação de outras contas e da comparação com o período anterior (tabela 3.13)¹⁵⁵. O saldo anual do balanço de pagamentos retrocedeu US\$ 182,4 milhões de 1941/45 para 1946/49. É verdade que a maior parte da piora deveu-se ao aumento das importações já que o crescimento do déficit em transportes e seguros (piora de US\$ 92,9 milhões anuais) pode ser considerado uma decorrência do maior volume de comércio. Mas, como vimos, os fluxos líquidos de capitais negativos aprofundaram desequilíbrios em outras contas do balanço de pagamentos¹⁵⁶. A maior entrada de investimento direto americano no período preparava o terreno para o que aconteceria depois, mas foi insuficiente para tornar positiva a conta capital.

Do exposto segue um outro reparo na análise de Furtado. Mesmo se a capacidade para importar houvesse crescido em proporção à

¹⁵⁵ Optou-se pela comparação de 1941/45 com 1946/49 pelos seguintes motivos: a) foi a partir de 1941 que o saldo comercial começou a crescer, como deseja-se visualizar a redução do saldo no pós-guerra, esta seria minimizada se fossem computados todos os anos da Guerra; b) 1950 é considerado um ano atípico em virtude do elevado crescimento dos preços do café.

¹⁵⁶ Mesmo após a instituição de controles sobre as importações, o balanço de pagamentos em 1948 e 1949 continuou negativo em função da incompressibilidade de outras contas.

renda nacional, as importações precisariam ser contraídas¹⁵⁷. De qualquer forma esta qualificação não contraria a idéia da existência de causas "profundas" subjacentes ao desequilíbrio externo brasileiro no pós-guerra, apenas adiciona mais um fator explicativo.

¹⁵⁷ Entre outros fatores o Brasil estava amortizando dívida externa. A dívida em libras caiu de £ 173,2 milhões em 1945 para £ 106,8 milhões em 1950 (IBGE, 1987:542). Em dólares cairia entre 1947 e 1950 de US\$ 625 milhões para US\$ 559 milhões (IBGE, 1987:543). Esse raciocínio assemelha-se ao de DÍAZ ALEJANDRO (1988:35) sobre a necessidade das importações caírem mais do que a capacidade para importar na América Latina pós-crise de 1929.

CAPÍTULO 4: O PROTECIONISMO NO PLANO DE METAS

O Plano de Metas, elaborado em 1956 e implementado ao longo do governo Juscelino Kubitschek, sem dúvida constituiu "...a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país" (LESSA, 1981:27). Medidas de política econômica tomadas em diversas áreas (monetária, fiscal, cambial etc.) foram subordinadas à política de investimento, eixo central do programa (BIELSCHOWSKY, 1996:402). Com o protecionismo não foi diferente.

Este capítulo é dedicado ao estudo do protecionismo deliberado pró industrialização pesada no Brasil e sua relação com a Cepal. Mais uma vez as interpretações cepalinas são cotejadas com os eventos do período. Além disso, e aqui a diferença metodológica com o capítulo anterior, as recomendações cepalinas de política comercial para os anos 50 na América Latina são comparadas com as políticas implementadas no Plano de Metas. Os dois exercícios complementam o esforço de entendimento/avaliação das formulações da Cepal sobre proteção.

Grosso modo, pode-se identificar ao longo do decênio dos 50 quatro marcos na política cambial e tarifária que afetaram substancialmente o intervalo que nos interessa: a lei 1807 e a Instrução 70 da SUMOC de 1953, a Instrução 113 da SUMOC de 1955, a própria formulação do Plano de Metas em 1956, e a Nova Lei de Tarifas promulgada em agosto de 1957 que também alterou o regime cambial conformado pela Instrução 70. A seguir os quatro marcos serão descritos.

4.1) Antecedentes: política cambial e de atração do capital estrangeiro

Embora o regime de licença prévia para as importações com taxa de câmbio fixa nominal, adotado inicialmente em 1948, permanecesse válido até 1953, com a posse de Getúlio Vargas em

1951 alterações importantes na concessão de licenças teriam lugar. Por recomendação da CEXIM os controles seriam relaxados logo ao início do governo em razão de preocupações com a inflação interna, "reaparelhamento" da economia após três anos de fortes restrições às importações, previsões otimistas quanto à evolução das exportações decorrentes do início da alta dos preços internacionais do café em 1949 e receios relacionados a possíveis efeitos negativos da Guerra da Coréia sobre abastecimento de matérias-primas e equipamentos tais como os vivenciados durante a II Guerra (LOPES, 1952:4).

O resultado da nova orientação foi uma forte deterioração não esperada do saldo comercial, agravada pelo aumento dos fretes pagos pelo país ao estrangeiro¹⁵⁸. Na tabela 4.1 observa-se que o ano de 1952 foi marcado pelo primeiro déficit comercial do pós-guerra (as importações mantiveram o patamar de 1951, enquanto as exportações retraíram), bem como pelo acúmulo de expressivos atrasados comerciais. Em meio a esses acontecimentos, ainda no primeiro semestre de 1952, cortou-se pela metade a concessão de licenças para importações (VIANNA, 1987:51). Entretanto, as importações efetivas continuaram altas, pois as licenças possuíam prazo de validade de seis meses para bens supérfluos e de até um ano para equipamentos. A defasagem entre a política de emissão de licenças e seus efeitos sobre o comércio exterior, claramente observável após a deterioração das contas externas em 1951 e 1952, sem dúvida representou fator importante para revisão do sistema¹⁵⁹.

¹⁵⁸ De acordo com VIANNA (1987:63), de 1950 para 1951 o *quantum* importado no Brasil cresceu 40% ao mesmo tempo em que o valor dos fretes pagos elevou-se em 156%. Dados por nós utilizados nas tabelas 4.5 e 4.1 mostram crescimento de 40% no *quantum* de importação e de 83,7% no valor dos fretes; de qualquer forma, os fretes cresceram a uma taxa maior que a do *quantum*. Isso, em parte, decorreria do desaparelhamento dos portos no país.

¹⁵⁹ Notar que essa argumentação se distingue de outras, como a de Huddle, para quem "...a máquina administrativa não funcionou. A autoridade responsável pela emissão de licenças de importação expedia quase indiscriminadamente muito tempo depois de que a estocagem tivesse deixado de constituir um objetivo razoável." (HUDDLE, 1964a:32)

TABELA 4.1
BRASIL: balanço de pagamentos 1949-1961 (em US\$ milhões)

Contas/Anos	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
A - BALANÇA COM.	425	68	-286	424	148	320	437	107	65	72	-23	113
Exportação (FOB)	1359	1771	1416	1540	1558	1419	1483	1392	1244	1282	1270	1405
Importação (FOB)	-934	-1703	-1702	-1116	-1410	-1099	-1046	-1285	-1179	-1210	-1293	-1292
B - SERVIÇOS	-283	-469	-336	-355	-338	-308	-369	-358	-309	-373	-459	-350
Viagens internacionais	-3	-16	-4	-26	-14	-12	-34	-40	-25	-31	-48	-19
Transportes	-121	-245	-220	-130	-149	-133	-119	-115	-102	-87	-78	-77
frete	-123	-226	-221	-127	-152	-138	-122	-132	-112	-99	-90	-88
outros	2	-19	1	-3	3	5	3	17	10	12	12	11
Seguros	-9	-15	-12	-8	-10	-9	-8	-7	-6	-9	-7	-6
Rendas de capitais	-74	-90	-36	-127	-97	-78	-91	-93	-89	-116	-155	-145
juros	-27	-20	-22	-34	-48	-35	-67	-67	-58	-91	-115	-114
lucros e dividendos	-47	-70	-14	-93	-49	-43	-24	-26	-31	-25	-40	-31
Governamentais	-38	-39	-26	-25	-16	-12	-31	-35	-27	-23	-12	-17
Diversos	-38	-64	-38	-39	-52	-64	-86	-68	-60	-107	-159	-86
C - MERC. E SERV. (A + B)	142	-401	-622	69	-190	12	68	-251	-244	-301	-482	-237
D - TRANSFER. (LÍQ.)	-2	-2	-2	-14	-5	-10	-11	-13	-4	-10	4	15
E - TRANS. COR. (C + D)	140	-403	-624	55	-195	2	57	-264	-248	-311	-478	-222
F - CAPITAIS (LÍQUIDO) ¹	-65	-11	35	59	-18	3	151	255	164	182	58	288
Inv. estrang. no país (líq.)	3	-4	9	22	11	43	89	143	110	124	99	108
Inv. bras. no ext. (líq.)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Emp. e fin.	28	38	35	44	109	84	231	319	373	439	348	579
Amortizações (líq.)	-85	-27	-33	-46	-134	-140	-187	-242	-324	-377	-417	-327
Subscrições instit. intern.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-57	-26
Outros (líq.)	-11	-18	24	39	-4	16	18	35	25	-4	85	-46
G - ERROS E OMISSÕES	-23	123	-26	-98	10	12	-14	-171	-189	-25	10	49
H - SALDO BP (E + F + G)	52	-291	-615	16	-203	17	194	-180	-253	-154	-410	115
I - CAPITAIS COMP.	-52	291	615	-16	203	-17	-194	180	253	154	410	-115
Atrasados comerciais	-106	26	541	-563	-46	-8	0	0	0	0	68	-68
Operações de regularização	0	28	-28	486	200	61	-28	37	195	-21	61	260
FMI	0	28	-28	28	0	0	-28	37	37	-21	48	40
Eximbank	0	0	0	300	0	45	0	0	100	0	3	101
Outras	0	0	0	158	200	16	0	0	58	0	10	119
Haveres a c.p. (aumento -)	31	82	28	41	-10	-11	-182	161	31	26	-26	-180
Obrig. a c.p. (redução +)	24	156	75	21	60	-58	17	-18	28	150	267	-129
Ouro monetário (aumento -)	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	0	-1	-1	40	2

¹ Não inclui lucros reinvestidos.

² Inclui empresas de investimentos britânicos (1948=US\$56 milhões; 1950=US\$3 milhões) e créditos ao exterior (1947=US\$10 milhões; 1951=US\$4 milhões)

Fonte: BACEN (1972)

As primeiras mudanças vieram em janeiro de 1953 com a promulgação da Lei 1807, também conhecida como Lei do Mercado Livre¹⁶⁰. Estabeleceu-se liberdade total de movimento para o capital estrangeiro no recém criado mercado livre de câmbio. Além disso, os capitais de empréstimos tidos como de "interesse nacional" podiam entrar e ser amortizados até 8% ao ano pela taxa oficial (também os juros podiam, nesse caso, ser pagos à taxa de câmbio oficial). As mesmas vantagens foram estendidas às remessas de lucros e dividendos ligados a investimento direto de "interesse

¹⁶⁰ A exposição a seguir baseia-se em VIANNA (1987:86-7), DOELLINGER *et alii* (1977:24-5), HUDDLE (1964a:33-9).

nacional". Numa tentativa de elevar as exportações de produtos gravosos permitiu-se a venda de um percentual das divisas obtidas pelos exportadores no mercado livre. Do lado das importações, algumas também foram transferidas para o mercado livre.

A Instrução 70 da SUMOC, transformada em lei pelo Congresso, completou as modificações no sistema cambial iniciadas pela Lei 1807. Adotada logo após a substituição de Horácio Lafer na Fazenda por Oswaldo Aranha, a Instrução 70 foi concebida em meio a uma situação externa difícil e num cenário interno conturbado para o governo.

A vitória republicana nas eleições norte-americanas ao final de 1952 implicou recuo da política de auxílio técnico e financeiro oficial idealizada e posta em prática por Truman desde 1950¹⁶¹. O foco das preocupações dos EUA mudou para questões relacionadas à segurança hemisférica, e os entendimentos econômicos, desde então, deveriam ser firmados preferencialmente por agentes privados¹⁶². Desta forma, os planos iniciais de Vargas, que contava com amplo financiamento externo para a esperada fase de realizações do governo (VIANNA, 1990b:131-7), sofreriam um duro golpe logo ao início da gestão Eisenhower: a CMBEU seria extinta em 1953 sem que todos os seus projetos recebessem financiamento externo¹⁶³.

¹⁶¹ A Comissão Mista Brasil-EUA (CMBEU), criada no bojo de tal política, foi encarregada da elaboração de projetos ligados à área de infra-estrutura básica que, algo inédito até então, contariam com pronto financiamento do Banco Mundial e do Banco de Exportação e Importação (Eximbank) (CAMPOS, 1994:154). Em 1952 a maioria dos projetos ainda não havia se concretizado.

¹⁶² Também o Banco Mundial, depois do agravamento da situação do balanço de pagamentos brasileiro em 1951-1952 e da controvérsia em torno das remessas de lucro ocasionada por discurso de Vargas no Congresso ao fim de 1951, passaria a prestar menos apoio financeiro ao desenvolvimento brasileiro. MALAN (1984:73) nota que os empréstimos do banco ao Brasil declinaram em 1953 e 1954, e entre 1955 e 1964, exceção feita ao ano de 1958, nenhum recurso desta fonte foi obtido pelo país.

¹⁶³ No início de 1953, após convite de Roberto Campos - à frente do recém criado Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) - a Prebisch e Furtado, forma-se no Rio o Grupo Misto BNDE-CEPAL sob o comando de Celso Furtado. Diferentemente da CMBEU, os estudos elaborados não contariam com qualquer esquema prévio de financiamento.

No plano interno as dificuldades também se ampliavam. Apesar do crescimento econômico a taxas reais razoáveis nos dois primeiros anos do governo Vargas¹⁶⁴, o índice do custo de vida na capital federal dobrara de 1951 para 1952 (VIANNA, 1987:80). Uma crise de infra-estrutura ganhava contornos alarmantes, a despeito do trabalho desenvolvido pela CMBEU e pela Assessoria Econômica da presidência na área (muitos dos projetos e fundos de financiamento propostos ainda não tinham saído e nem sairiam do papel)¹⁶⁵. Aos problemas na esfera econômica se somavam os de ordem política: oposição intransigente da UDN, atritos com militares nacionalistas (Acordo Militar Brasil-EUA) e não nacionalistas (não envio de tropas para a Guerra da Coréia a pedido dos EUA, cancelamento da exigência de atestado ideológico para líderes sindicais), derrota de Getúlio nas eleições para a prefeitura de São Paulo ganha por Jânio Quadros, e aumento do número de greves no país (SKIDMORE, 1982:153-63; BANDEIRA, 1978:323-38).

Foi, portanto, no contexto descrito acima que seria aprovada a Instrução 70 da SUMOC em outubro de 1953. Aboliu-se o controle quantitativo de importações. As importações foram divididas em cinco categorias, de acordo com o grau de essencialidade, podendo ser livremente adquiridas em leilões de câmbio pelos importadores. As categorias definidas como mais importantes contavam com maior oferta de cambiais, o que tornava menor o ágio (diferença entre o valor obtido pela divisa no leilão e a taxa oficial de câmbio) pago pelo importador¹⁶⁶. Foram isentadas da aquisição por leilões as seguintes importações: papel e material de imprensa, livros e objetos destinados a instituições educativas, trigo, petróleo e

¹⁶⁴ Respectivamente 6% e 8,7% segundo dados da *Revista Conjuntura Econômica* (nov. 1972:84).

¹⁶⁵ Depois de praticamente duas décadas de forte crescimento da economia centrado na expansão do mercado interno, a infra-estrutura de energia e transportes herdada da fase agrário-exportadora cobrava o "preço" pela falta de interesse do setor privado e pela negligência do setor público.

¹⁶⁶ Para descrições precisas da sistemática concreta dos leilões de câmbio ver HUDDLE (1972:43-51) e RIO & GOMES (1977). A distribuição das importações pelas

derivados, importações do governo, e algumas máquinas e equipamentos¹⁶⁷. O acesso ao mercado livre de câmbio foi vetado aos exportadores. Em compensação o governo pagaria uma bonificação adicionada ao valor da taxa oficial de câmbio - financiada por parcela dos lucros auferidos nos leilões de câmbio - equivalente a Cr\$ 5,00 por US\$ 1,00 para o café e Cr\$ 10,00 para os demais produtos. A partir de então denominou-se custo de câmbio a média das bonificações pagas aos exportadores. Apesar de algumas modificações no sistema (alteração no valor das bonificações, criação de novas categorias para a classificação das exportações, e mais para o final da década permissão para a venda de parte das cambiais no mercado livre) ao longo do decênio, a política de exportação não teve seus fundamentos alterados.

QUADRO 4.1
BRASIL: categorias de importação criadas pela Instrução 70 da SUMOC

Categoria I	Categoria II	Categoria III	Categoria IV	Categoria V
alguns prod. aliment.	prod. químicos	couros	frutas	todos os outros
material médico	minerais	metais	castanhas, nozes, etc.	
plantas medicinais	ferro, cobre, aço, etc.	lã	outros prod. quim.	
remédios	gasolina	outros prod. quim.	maq. p/ ind. beb. e cig.	
prod. farmacêuticos	borracha sintética	aparelhos com.		
prod. quim. (p/ farm.)	máq. p/ util. carvão	ferramentas		
petróleo bruto	mat. elétrico	borracha		
carvão	peças ferrov. reposição	fornos p/ ind.		
querosene	peças p/ eq. rodoviário	maq. p/ ind. têxtil		
óleo refinado	material médico	maq. p/ outras ind.		
gasolina p/ avião		veículos		
eq. p/ prospecção petr.		locomotivas		
fertilizantes		chassis		
máq. agrícolas		papel		
arame farpado		aviões, navios		
eq. p/ hidrelétricas		autopeças		
eq. p/ aviação		motores e geradores		

Obs.: depois do início do funcionamento do sistema, as categorias seriam ampliadas p/ 7. Visto que produtos da categoria I como fertilizantes, inseticidas e máquinas agrícolas, passariam a ser licitados em leilões especiais, realizados em separado com ângulos mais favorecidos.

Fonte: DOELLINGER *et alii* (1977:27-8)

distintas categorias encontra-se no quadro 4.1. Na tabela 4.2 são explicitadas as diferentes taxas de câmbio para importação.

¹⁶⁷ Essas importações podiam ser feitas fora dos leilões classificados como "normais" mediante o pagamento de câmbio oficial acrescido de sobretaxa equivalente ao custo de câmbio, e em 1954 representaram 50% do valor total das importações (VIANNA, 1987:105).

TABELA 4.2

BRASIL: estrutura das taxas de câmbio e relações entre as taxas sob o regime de leilões (out. 1953 - ago. 1957) - Cr\$/US\$

Categoria\Ano	1953	1954	1955	1956	1957	% do total alocado na categoria ²
Taxa oficial	18,82	18,82	18,82	18,82	18,82	-
Taxa de mercado livre	43,32	62,18	73,54	73,59	75,67	-
Leilões de importação						
categoria I	31,77	39,55	87,70	83,05	60,76	40%
categoria II	38,18	44,63	105,23	111,10	81,56	30%
categoria III	44,21	57,72	176,00	149,99	106,34	20%
categoria IV	52,19	56,70	223,16	219,58	151,93	8%
categoria V	78,90	108,74	303,54	309,28	316,39	2%
Taxas de Exportação ¹						
categoria I	-	-	31,50	37,06	38,16	-
categoria II	-	-	37,91	40,10	43,06	-
categoria III	-	-	43,18	49,88	55,00	-
categoria IV	-	-	50,98	59,12	67,00	-

¹ De 9-10-53 a 13-4-54: Cr\$ 23,36/US\$ p/ o café e Cr\$ 28,36/US\$ p/ os demais produtos; de 16-8-54 a 10-11-54: Cr\$ 30,76/US\$ p/ o café e Cr\$35,12/US\$ p/ os demais produtos; de 11-11-54 a 17-1-55: Cr\$ 31,50/US\$ p/ o café e Cr\$ 37,79/US\$ p/ os demais.

² Exceto mercado oficial e livre.

Fonte: DIB (1985:29)

Quanto aos movimentos de capitais, continuariam a ser feitos pelo mercado livre sem limites, podendo, como anteriormente estabelecido pela Lei 1807, em caso de "interesse nacional", serem realizados à taxa oficial acrescida, a partir daquele momento, do câmbio de custo. Ademais, abriu-se a possibilidade de importação sem cobertura cambial de bens de produção associados à entrada de investimento direto externo no país; ficava a critério do Conselho da SUMOC conceder ou não o benefício. A lei 2145 de 29 de dezembro de 1953 definiria melhor o assunto.

Em termos gerais é importante destacar que a Instrução 70 propiciou proteção à indústria doméstica já existente, procurou em alguma medida manter o custo do investimento baixo (os principais bens de produção estavam alocados nas três primeiras categorias, sendo que a maquinaria para indústria estava na terceira categoria), confirmou tratamento favorável ao capital estrangeiro concedido pela Lei 1807 e gerou receitas para o Estado. Quanto a este último ponto, os lucros advindos do excesso de demanda sobre a disponibilidade de divisas passaram a ser carregados para o governo através dos ágios obtidos nos leilões. Para se ter uma idéia da magnitude dessa fonte de receita para o setor público,

entre 1954 e 1960 o saldo da conta de ágios e bonificações do Banco do Brasil chegou a representar 16% da receita fiscal da União (LEFF, 1977:9)¹⁶⁸. Com isso o sistema cambial possibilitou a manipulação de uma massa de recursos pelo setor público provavelmente superior a que seria obtida mediante uma reforma fiscal na época¹⁶⁹.

Em janeiro de 1955 Eugênio Gudín, à frente do Ministério da Fazenda, baixou a Instrução 113 da SUMOC. Foram simplificados os requerimentos para a importação de equipamentos sem cobertura cambial decorrente de investimento direto externo no país. Às empresas nacionais foi garantido câmbio oficial, acrescido de sobretaxa fixa, para pagamentos de empréstimos externos obtidos para a compra de equipamentos e matérias-primas que estivessem classificados nas três primeiras categorias dos leilões. O benefício ao capital nacional, contudo, só seria outorgado se nenhuma prestação anual do pagamento do empréstimo ultrapassasse 20% do valor do financiamento. É importante notar que a permissão para importação sem cobertura cambial (para o IDE) já era prevista pela Lei 2145 de dezembro de 1953, portanto a nova medida da SUMOC consolidava uma legislação que já propiciava favores ao capital estrangeiro. Aliás, o próprio texto da Instrução deixa claro que não houve grande ruptura em relação aos instrumentos anteriores¹⁷⁰,

¹⁶⁸ Parte dos lucros cambiais foi utilizada para a compra de estoques invendáveis de café ou financiamento aos produtores (BACHA, 1978:150-3). As cifras apresentadas pelo autor não permitem inferir com precisão o real percentual dos lucros cambiais utilizado no programa cafeeiro. De qualquer forma deve-se atentar para o fato de que essa nova política de defesa do café, apesar de receber críticas dos produtores em alguns momentos, foi importante fator de acomodação da política cambial na ausência de desvalorizações contundentes na taxa de câmbio de exportação ao longo da década.

¹⁶⁹ A idéia é que vetos políticos diversos bloqueavam uma efetiva reforma fiscal. LESSA (1981:96) adota este ponto de vista: "A adoção de um sistema de taxas múltiplas de câmbio é um conspicuo exemplo da pesquisa de linhas de menor resistência política para a dotação instrumental, sacrificando à operacionalidade a elegância teórica da solução."

¹⁷⁰ "O Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, considerando a necessidade de simplificar a regulamentação sobre o licenciamento de importações que independam de cobertura cambial..." (SUMOC, Instrução 113, 17 jan. 1955, grifos nossos). Ou seja, já havia, como antes colocamos, a possibilidade de importação de equipamentos sem cobertura cambial por capitais estrangeiros, tratava-se de simplificar os requerimentos para a operação.

tratava-se de aperfeiçoá-los num contexto claramente marcado pela relutância norte-americana em conceder auxílio financeiro oficial aos países em desenvolvimento¹⁷¹.

Afirmar que a Instrução 113 não representou ruptura com a orientação prévia das autoridades não significa postular sua falta de importância. Entre 1955 e 1960, o investimento direto externo líquido no país atingiu a cifra de US\$ 608 milhões, dos quais US\$ 450,3 milhões entraram via Instrução 113 (dados obtidos de *Boletins da SUMOC* e do *Banco Central do Brasil*). Se não contasse com a Instrução 113, o investidor estrangeiro teria que transformar dólares em cruzeiros à taxa do mercado livre, e depois participar dos leilões como qualquer outro agente pagando uma taxa de câmbio maior para importação de equipamentos (a maior parte dos equipamentos estava alocada na categoria III cuja taxa de câmbio superava a taxa livre, principalmente depois da gestão Gudin de 1955¹⁷²; depois de 1957, com a simplificação dos leilões, a taxa relevante para a importação de equipamentos passou a ser a geral que continuava superior à livre)¹⁷³.

¹⁷¹ PINHO NETO (1990:152-5) associa a Instrução 113 de jan. de 1955 ao malogro das negociações de Gudin - Ministro da Fazenda - relativas à obtenção de empréstimo externo junto ao governo dos EUA, Banco Mundial e Eximbank, ao final de 1954. "Não obtendo sucesso nas negociações de crédito externo com as instituições oficiais, restava ao governo Café Filho implementar políticas que lograssem desafogar o balanço de pagamentos no longo prazo... Nesse particular, Gudin havia, desde o início de sua gestão, manifestado o desejo de remover os obstáculos à livre entrada de capital estrangeiro." (PINHO NETO, 1990:154) Na verdade Gudin não exatamente "removeu obstáculos" à livre entrada de IDE, o ministro, isto sim, concedeu incentivos à vinda das empresas estrangeiras para o país.

¹⁷² Na tabela 4.2 observa-se que a gestão Gudin representou uma ruptura no manejo da política cambial. Em 1954 a taxa livre superava ligeiramente a da categoria III dos leilões. Em 1955 com Gudin a situação se inverte e a taxa para importação de maquinaria mais do que dobra em relação à taxa livre. A diferença cairia em anos subsequentes (ver também a tabela 4.7) mas até o final da década seria mais barato remeter juros, lucros e dividendos para o exterior (à taxa livre) do que importar maquinaria sem os incentivos dados pela Instrução 113 (BAER, 1985:49).

¹⁷³ Portanto, não é difícil calcular o subsídio implícito ao capital estrangeiro concedido pela Instrução 113. A seguinte expressão nos dá o subsídio implícito em moeda estrangeira para um período qualquer: $S = [IDE (e_1 - e_2)]/e_2$, sendo S o subsídio, IDE o total do investimento direto externo ao abrigo da instrução 113 em US\$, e_1 a taxa de câmbio em cruzeiros da categoria III dos leilões (depois de 1957, categoria geral), e_2 a taxa de câmbio no mercado livre em cruzeiros. Os

Talvez por prever reação contrária dos empresários nacionais, que de fato não tardaria a chegar (CNI, 1957:49-52), o governo, como vimos, incluiu na mesma Instrução a possibilidade de contratação de câmbio subsidiado para pagamento de financiamentos externos para compra de máquinas e equipamentos. Na prática, contudo, essa segunda parte da Instrução 113 não era passível de aplicação, pois não eram comuns no período financiamentos para a compra de bens de produção com prazos de amortização superiores a 5 anos, sobretudo para empresas de países em desenvolvimento (GATTÁS, 1981:165-6; PINHO NETO, 1990:154)¹⁷⁴. Assim, por esse ângulo, a Instrução, com alcance maior que a Lei 2145, representou uma mudança considerável quando confrontada com o sistema de controle de importação no qual as licenças para compra de equipamentos eram concedidas independentemente da nacionalidade da empresa. Na nova situação o investimento de empresas nacionais encarecia vis-à-vis o das empresas estrangeiras ao abrigo da Instrução 113:

"Once Instruction 113 was issued the capital goods importing policy began to favour foreign companies...It also favored state enterprises, as these could import equipment at favourable rates of exchange.

National industries which had no intention of associating with foreign capital...saw their imports rise in price in comparison with those of their foreign competitors..." (LEOPOLDI, 1984:282)

cálculos efetuados com dois conjuntos de taxas de câmbio diferentes (um conjunto retirado de SHAPIRO (1994:tabela 4.1) e outro conjunto retirado de DIB (1985:tabelas 5 e 8)) revelam valores díspares, mas ajudam a dar uma idéia da magnitude dos favores obtidos pelo capital estrangeiro com a Instrução 113. No primeiro caso, as economias obtidas pelos investidores estrangeiros entre 1955 e 1960 chegariam a US\$ 115,2 milhões, ou 19% de todo o investimento direto no período; no segundo caso, as economias seriam de US\$ 195,6 milhões, ou 32,3% do total do investimento direto.

¹⁷⁴ Para uma defesa da Instrução 113 negando os efeitos discriminatórios contra os capitais nacionais, ver GUDIN (1959:8-9). O curioso é que na mesma passagem na qual o ex-ministro defende a Instrução 113, o editor do livro em que o artigo foi publicado insere uma nota remetendo à análise do ex-embaixador dos EUA no Brasil, Lincoln Gordon, que externa opinião diferente sobre o assunto. Outro autor, menos envolvido "emocionalmente" com a Instrução, também postula sua neutralidade em relação aos capitais nacionais: "Este incentivo aos estrangeiros foi compensado pela extensão às firmas nacionais de vantagens semelhantes, sobre os créditos de fornecedores, concedidos no exterior, para a importação de bens de capital." (FISHLow, 1972:51)

Um ponto adicional sobressai da citação: a afirmação sobre a extensão dos benefícios às empresas estatais envolvidas, principalmente a partir do Plano de Metas, em importantes projetos de infra-estrutura. E realmente há indicações de que isso tenha ocorrido. O relaxamento posterior das exigências para a obtenção de financiamento externo a câmbio favorável¹⁷⁵ (notar que a conta "empréstimos e financiamentos" do balanço de pagamentos aumenta em 1956, e a partir de 1957 permanece acima dos US\$ 300 milhões até o final da década) beneficiou especialmente empresas do setor público. Entre 1955-61, do total de créditos externos para importação de máquinas e equipamentos captados pelo país, 62% foram para corporações governamentais. Levando em conta que os setores priorizados pelo Plano de Metas contavam, em geral, com a presença de fortes grupos estrangeiros - como foi o caso do setor automobilístico -, pode-se especular que dificilmente mais da metade dos créditos destinados ao setor privado (já bem inferiores aos das estatais) tenha se dirigido para empresas nacionais (LEFF, 1977:35-6).

¹⁷⁵ Os investimentos de "interesse nacional" passariam a ser contemplados pela Instrução: "Ultimamente, todavia, outra ordem de justificativas foi levantada" [-pelo governo -] "no sentido de preservar a...Instrução: os critérios para registro de capitais de empréstimo na SUMOC, para amortizações e juros "ao custo de câmbio", ter-se-iam tornado mais flexíveis ou elásticos, para atender a maior número de interessados;...A verdade, porém, é que, pela sua própria natureza (de especial interesse para a economia nacional), esses empreendimentos são realizados por entidades governamentais, ou por poderosos grupos estrangeiros e apenas uma parcela dos empreendedores nacionais foi situada no âmbito da "flexibilidade" alegada.(...) (CNI, 1957:51, grifos nossos)

TABELA 4.3

BRASIL: investimentos estrangeiros - 1946/1961 (US\$ milhões)

Ano	Invest. estrangeiro total		
	Inv. Liq.	Reinv.	total ac.
1946	-	-	1278
1947	36	19	1333
1948	25	42	1400
1949	5	39	1444
1950	3	36	1483
1951	-4	67	1546
1952	9	85	1640
1953	22	38	1700
1954	11	40	1751
1955	43	36	1830
1956	89	50	1969
1957	143	35	2147
1958	110	18	2275
1959	124	34	2433
1960	99	39	2571
1961	108	39	2718

Fonte: Revista Conjuntura Econômica (1972:90)

TABELA 4.4

BRASIL: empréstimos e financiamentos externos¹ - ingressos e saídas 1947/1961 (em US\$ milhões)

Anos	Cap. Aut.		Fin. Com.	Total	Amort.	Ingresso líquido	Ing. Liq. acum.
	Emp. e finan.	outros					
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)
1946 ²	0	0	0	0	0	0	453
1947	32	-8	80	104	48	56	509
1948	9	13	0	22	61	-39	470
1949	40	-12	38	66	107	-41	429
1950	28	-11	0	17	85	-68	361
1951	38	-18	28	48	27	21	382
1952	35	24	-28	31	33	-2	380
1953	44	39	486	569	46	523	903
1954	109	-4	200	305	134	171	1074
1955	84	16	61	161	140	21	1095
1956	231	18	-28	221	187	34	1129
1957	319	35	37	391	242	149	1278
1958	373	25	195	593	324	269	1547
1959	439	-4	-21	414	377	37	1584
1960	348	85	61	494	417	77	1661
1961	579	-46	260	793	327	466	2127

¹ Inclusive empréstimos compensatórios.² Dívida ext. em 31-12-46, calculada a partir da posição do endividamento em 31-12-71 (Boletim do BACEN fev. 72), e considerados os fluxos registrados no BP, para a reconstituição da série.

Num balanço final sobre a utilização da Instrução 113, deve ser destacado que do total de créditos e financiamentos obtidos pelo país entre 1955 e 1960 (de acordo com a tabela 4.4, US\$ 1794 milhões), 60% "foram subsidiados pela política cambial, vale dizer, também ingressavam no país sob a forma de máquinas, veículos e equipamentos sem cobertura cambial...e tinham assegurado o direito de remessas para o exterior ao favorável custo de câmbio" (MALAN, 1984:84)¹⁷⁶. Com isso, as importações sem cobertura cambial, entre 1956-60, representaram 70% do total das importações de máquinas, veículos e equipamentos, ou $\frac{1}{4}$ do total das mercadorias importadas. Não somente por esses números o capital estrangeiro, sob a forma de investimento ou financiamento, foi crucial para o país no período. Qualitativamente essas importações foram vitais pois eram compostas por bens não produzidos no país e direcionadas para aumentar ou, conforme o caso, criar capacidade produtiva em setores estratégicos para o Plano de Metas.

¹⁷⁶ Como se viu, a maior parte desses créditos foi destinada às empresas estatais.

É comum associar, sem maiores cuidados, o incremento do fluxo de capitais externos para o país na segunda metade dos anos 50 (tabelas 4.3 e 4.4) exclusivamente à Instrução 113 (GUDIN, 1969:8-9). Todavia, duas qualificações devem ser feitas a essa proposição. Em primeiro lugar,

"Evidentemente, o sucesso de uma política voltada para a atração de firmas estrangeiras dependia de fatores que estavam fora do controle dos governos latino-americanos, em particular da dinâmica do processo de acumulação das indústrias potencialmente exportadoras de capital durante o período." (GUIMARÃES, 1987:111)

A "dinâmica de acumulação das indústrias potencialmente exportadoras de capital", por sua vez, manteve estreita conexão com fatores políticos e institucionais do sistema mundial capitalista. E precisamente a segunda metade da década de 50, além de marcada pelo fim da recuperação européia e, conseqüentemente, pela preocupação das empresas de alguns setores em se expandir para o mercado externo (fator explicativo da ampliação dos créditos para importação de máquinas e equipamentos pelos países em desenvolvimento), testemunhou a assinatura, em 1957, do tratado de Roma, embrião da futura Comunidade Econômica Européia, o estopim, juntamente com a volta da conversibilidade das principais moedas da Europa, para a avalanche de investimentos americanos no Velho Mundo¹⁷⁷.

A segunda qualificação diz respeito à manipulação de outras políticas pelo governo brasileiro no sentido de "forçar" a utilização da Instrução 113 por agentes externos num curto intervalo de tempo. Chega-se, desta forma, ao terceiro importante marco para a política econômica externa do intervalo 1956-61: a própria formulação do Plano de Metas.

¹⁷⁷ Para uma discussão dos efeitos do tratado de Roma sobre o IDE americano na Europa, MALAN (1984:83). A relação entre recuperação européia, conversibilidade, e IDE americano no velho continente aparece em BLOCK (1989:204-8).

4.2) O Plano de Metas: Estado e internacionalização produtiva com fechamento do mercado interno

O Plano de Metas conformou um ambicioso conjunto de projetos setoriais de investimento nas áreas de transporte, energia, indústria de base, alimentação e educação, com ênfase nas duas primeiras. O programa previa investimentos do setor público em infra-estrutura e estímulos aos investimentos privados considerados estratégicos¹⁷⁸. É importante reparar que, sob determinada ótica, as condições para a sua implementação - que necessariamente devia pressionar a balança comercial¹⁷⁹ e mobilizaria recursos em quantidade nunca antes vista no país - não eram de molde a aconselhar a empreitada.

TABELA 4.5

BRASIL: índices de preço e *quantum* para importações e exportações, relação de trocas e capacidade para importar (1928 = 100) - 1950/61

Anos	importação		exportação		relação de trocas	capacidade para importar
	índice de preço	índice de <i>quantum</i>	índice de preço	índice de <i>quantum</i>		
1950	199,4	101,4	242,3	117,5	121,5	142,8
1951	259,1	141,0	286,4	129,9	110,6	143,6
1952	279,9	130,4	284,5	104,9	101,7	106,6
1953	266,0	90,0	278,7	116,1	104,8	121,6
1954	249,6	121,0	331,2	98,9	132,7	131,2
1955	245,5	96,0	262,8	113,4	107,1	121,4
1956	237,7	94,5	256,6	121,5	108,0	131,2
1957	239,5	115,1	254,5	115,0	106,2	122,2
1958	233,8	108,2	239,9	109,1	102,6	112,0
1959	213,3	121,8	210,7	127,7	98,8	126,2
1960	230,5	120,3	214,4	124,5	93,0	115,8
1961	241,6	114,7	223,8	131,9	92,6	122,1

Fonte: IBGE (1987:553) reelaborado para base 100 em 1928

¹⁷⁸ Os investimentos do setor público em 1955, ano imediatamente anterior ao Plano, representavam 24% do total da formação bruta de capital fixo. De 1957 a 1960, esse percentual não foi inferior a 45%, e esteve concentrado nos setores de petróleo, energia elétrica e rodovias. Os números não incluem os recursos envolvidos na construção de Brasília. Dados retirados de LEFF (1977:30-1).

¹⁷⁹ De fato o índice de *quantum* das importações saltaria de uma média de 100,4 entre 1953 e 1956 para 116,0 entre 1957 e 1961 (tabela 4.5).

TABELA 4.6
BRASIL: evolução das exportações de café - 1950/60

Anos	exportações (mil sacas)	receita (US\$ milhões)	% total das export.	% consumo mundial
1950	14835	865	63,9	50,9
1951	16358	1059	59,8	51,3
1952	15821	1045	73,7	49,2
1953	15562	1088	70,8	45,1
1954	10918	948	60,7	37,9
1955	13696	844	59,3	40,8
1956	16805	1030	69,5	43,4
1957	14319	846	60,8	40,7
1958	12894	688	55,3	35,6
1959	17723	733	57,2	42,0
1960	16819	712	56,1	39,6

Fonte: RIBEIRO (1997:16)

Diferentemente do início do segundo governo Vargas, não havia nenhum acordo com os EUA ou instituições multilaterais de crédito sobre linhas de financiamento ao esforço de desenvolvimento. Do lado das exportações, um diagnóstico otimista, como o da CEXIM em 1951, sobre as perspectivas para os anos seguintes não se justificava após os problemas ocorridos com o preço do café em 1954. A campanha promovida nos EUA contra a política de preços mínimos levada a cabo pelo Brasil a partir de 1951 (a política foi deixada de lado pelas autoridades em 1953 para ser retomada em meio à geada de 1954) e a nova situação de excesso de oferta mundial após 1956 recomendavam cautela¹⁸⁰.

A questão do financiamento interno do esforço de investimento não sofreu tratamento especial, basicamente os fundos vinculados aos investimentos em infra-estrutura e ao BNDE, criados no governo Vargas, foram utilizados no período. Não houve reforma fiscal. Ainda assim o presidente incluiu no programa a construção de uma nova capital, Brasília, em pleno cerrado - a seu ver uma meta crucial. Não é de estranhar o diagnóstico feito para a economia

¹⁸⁰ Nos anos 50, como se observa na tabela 4.6, o café respondeu por pouco mais de 60% do total das exportações. O índice de preço para exportações, por sua vez, mostra que de 1954, auge dos preços internacionais do café, para 1961 houve

brasileira pelo estudo do Grupo Misto BNDE-CEPAL em 1955, e publicado em 1957 no Brasil: "os dados reunidos...indicam que, se se mantiverem nos próximos anos as tendências manifestadas em 1954-55, haverá uma sensível redução no ritmo de crescimento da economia brasileira." (BNDE, 1957:29)

Dificuldades à parte, LESSA (1981:29-34) frisa com acerto a adequação do Plano às necessidades de acumulação do capital industrial no país, carente sobretudo de base sólida em infraestrutura, problema aliás detectado pela segunda administração Vargas e pelos próprios norte-americanos na CMBEU¹⁸¹. Se, na linguagem de Lessa, "objetivamente", em que pesem os obstáculos, o aprofundamento da industrialização era possível, e até certo ponto necessário ao prosseguimento da valorização do capital industrial em expansão, após a eleição de Kubitschek não mais faltaria vontade e empenho político à sua consecução. O Estado brasileiro deliberadamente engajava-se na industrialização orientado pelo planejamento¹⁸².

O Plano foi implementado com êxito nas metas mais importantes¹⁸³. E, tal como ressaltado, lançou mão de amplos incentivos ao setor privado. No que se refere aos estímulos à

queda de 32%. No mesmo intervalo o índice para relações de troca piorou 30%. Ver tabela 4.5.

¹⁸¹ Comentando as metas estabelecidas para as indústrias intermediárias: "Neste sentido, o Plano de Metas, na verdade apenas coroava um processo pelo qual o setor privado, desde o início do decênio, vinha progressivamente delegando ao governo poderes e instrumentos para que fizesse frente às tarefas de complementação industrial." (LESSA, 1981:32) Mesmo as metas traçadas para algumas indústrias básicas responderiam, em parte, à evolução anterior: "Um segundo conjunto de metas dizia respeito, como vimos, à instalação de um setor produtor de equipamentos. Aqui não se tratava de objetivos "obrigados" pela evolução anterior da economia, em contraste com as metas anteriores, cuja realização...seria efetivada sob quaisquer títulos. (...) Contudo, apesar de não ser..."necessária", a adoção destas metas" [- em indústrias básicas -]"foi, sem dúvida, induzida pela evolução anterior". (LESSA, 1981:32).

¹⁸² "...há um consenso de que se chegava ao final da constituição básica da nova estrutura econômica do país, numa etapa em que, pela primeira vez, o planejamento econômico tinha efeitos decisivos sobre a economia." (BIELSCOWSKY, 1996:402)

¹⁸³ Para um balanço dos resultados do Plano de Metas remetemos a LESSA (1981:34-55). A taxa média de crescimento entre 1957 e 1961 foi de 8,26% contra a média de 6,21% do período 1951/56 (*Conjuntura Econômica*, nov. 1972:84).

vinda de capital de risco para o país, procurou "forçar" a utilização da Instrução 113 já criada. Por exemplo, no plano de implantação da indústria automobilística posto em prática pelo Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), carro chefe do programa como um todo,

"O procedimento básico foi o de fechar efetivamente o mercado para a importação através da fixação da taxa de câmbio e do racionamento cambial para produtos automotivos. As empresas que cumprissem as exigências dos percentuais de nacionalização estariam aptas a receber uma série de incentivos financeiros." (SHAPIRO, 1997:32, grifo nosso)

Em outras palavras, os incentivos financeiros ao setor privado (nacional e estrangeiro, entre eles a Instrução 113) concedidos pelo governo para investimento em setores estratégicos (não apenas no setor automobilístico) foram acompanhados por medidas efetivas de fechamento do mercado interno.

Aqui vale retomar considerações feitas na primeira parte deste trabalho. A proteção, no caso do capital estrangeiro, pelo menos num primeiro momento, não se relaciona a supostos problemas de produtividade e eficiência derivados, em termos prebischianos, "da menor densidade de capital e do mais difícil acesso à tecnologia moderna" na periferia. A questão posta para o capital estrangeiro é diferente, a proteção inicialmente é vista como ameaça de perda de mercado para aqueles que exportam. Fazemos nossas as palavras de GUIMARÃES (1987:111):

"...o sucesso de tal política"[- de atração de capitais estrangeiros -]"dependia de sua coincidência com a vigência de condições propícias a que as firmas estrangeiras respondessem aos apelos e incentivos dos governos locais. Não obstante, a importância da ação governamental, ao menos em termos de acelerar a instalação de novas indústrias, decorre de que ela transformava em ameaça efetiva e imediata às firmas estrangeiras o que, de outro modo, teria sido uma remota possibilidade de perder um mercado nacional específico."

Por isso não é um exagero afirmar que no decorrer do Plano de Metas a política de proteção ao mercado interno se moveu, em parte, para atrair capitais forâneos. O fechamento do mercado interno foi o "porrete" da política de atração de capital

estrangeiro¹⁸⁴, enquanto a Instrução 113 e outros incentivos financeiros outorgados pelo BNDE constituíram a "cenoura". De todo modo, a política de proteção do governo JK também respondeu a outros estímulos - por isso teve-se o cuidado de usar o termo "em parte" mais acima. O exemplo conspícuo é dado pela reforma tarifária de 1957.

O último aumento generalizado de tarifas aduaneiras no país havia sido promovido em 1934. Como as tarifas eram específicas, mais de duas décadas de inflação interna superior à externa praticamente corroeram todo o efeito protecionista do instrumento sobre a produção industrial doméstica¹⁸⁵. Em verdade, desde o acordo comercial assinado entre Brasil-EUA em 1935 (item 3.1.1) a luta por uma ampla reforma tarifária passou a fazer parte das reivindicações da burguesia industrial brasileira. A briga incluiu em 1944, no I Congresso Brasileiro da Indústria, propostas visando aumento de tarifas para produtos industriais, críticas à participação brasileira na assinatura do GATT em 1947, e muitos outros episódios¹⁸⁶. Finalmente em 1951, Vargas, frisando a perda de receitas oriunda da fixação das tarifas aduaneiras em termos nominais, propôs a criação da Comissão de Revisão Tarifária (VARGAS, 1952:132-3). Na Comissão, além de representantes de órgãos técnicos do governo, teriam lugar assegurado membros das classes produtoras, entre eles, o presidente da CNI. Um documento elaborado por técnicos da entidade representativa industrial

¹⁸⁴ No caso da indústria automobilística, evidências levam a crer que sem a utilização do "porrete" as montadoras não teriam vindo para o país da forma e no tempo em que vieram. Essa foi a conclusão a que chegou SHAPIRO (1997) após o exame da documentação do GEIA e das principais empresas que se instalaram no período no país. O artigo em tela é um recorte de um trabalho (SHAPIRO, 1994) mais amplo.

¹⁸⁵ Este ponto é praticamente consensual entre os estudiosos da questão. Ver, dentre outros, MALAN et alii (1977:371-401), DIB (1985:cap.1), DOELLINGER et alii (1977:34). As funções de equilibrar o balanço de pagamentos, proteger o mercado interno, e monitorar a composição da pauta de importações foram acumuladas pela política cambial, especialmente após a Instrução 70 da SUMOC.

¹⁸⁶ Uma minuciosa discussão sobre as lutas dos industriais por reforma tarifária encontra-se em LEOLPOLDI (1984:cap. 4). As informações a seguir sobre a Comissão de Revisão Tarifária (CRT) devem-se a este trabalho.

serviu de ponto de partida para o projeto elaborado pela CRT. O projeto final, enviado ao Congresso em 1955 e aprovado em 1957, contaria com amplo apoio dos industriais paulistas¹⁸⁷ (COLISTETE, 1997:134).

TABELA 4.7
BRASIL: Taxas de câmbio efetivas (médias anuais) - 1957/61 (Cr\$/US\$)

Períodos	Categorias		Merc. livre
	Geral	Especial	
1957 - set./dez.	80,29	179,67	-
1958	149,35	300,36	129,37
1959	201,75	365,88	156,60
1960	222,79	527,37	189,73
1961 - jan./mar.	208,86	638,76	-

Fonte: DOELLINGER *et alii* (1977:39)

TABELA 4.8
BRASIL: margens brutas de proteção

Anos	Impostos importação/ Valor das import.
1950	8,3
1951	7,5
1952	7,0
1953	5,5
1954	4,1
1955	3,7
1956	2,8
1957	3,2
1958	12,5
1959	11,9
1960	11,0
1961	12,0

Fonte: MALAN *et alii* (1977:379)

A lei 3244 de 14 de agosto de 1957 instituiu tarifas *ad valorem* sobre as importações que variavam de 0 a 150%. Também simplificou o sistema de leilões cambiais (estes deixaram de ser fundamentais para a proteção ao mercado interno): as importações foram classificadas em apenas duas categorias, a geral, para onde foram as matérias-primas, equipamentos, e bens em geral cuja oferta não fosse totalmente atendida por produção doméstica, e a especial, com ágios bem mais altos, reservada para bens considerados supérfluos (as tabelas 4.7 e 4.8 incluem as novas taxas de câmbio e a relação impostos de importação/importações totais). BERGSMAN & MALAN (1970:108) resumem as mudanças: para as mercadorias pertencentes à categoria geral, as tarifas iam até 80%, para as catalogadas na categoria especial as tarifas variavam entre 60 e 150%, provocando reduzido efeito protetor adicional em

¹⁸⁷ Não se deve confundir o amplo apoio dos industriais ao projeto aprovado com ausência de restrições ao mesmo. A confusão aparece em BIELSCHOWSKY (1996:403), para quem "...praticamente não houve contestação dos liberais à reforma tarifária, o que é indicativo da maturidade alcançada pelo projeto desenvolvimentista...". Gudin, por exemplo, escreveria em jornais da época críticas contundentes contra a Lei (GUDIN, 1959).

virtude de um câmbio já bastante desvalorizado. Algumas importações - trigo, petróleo e derivados, equipamentos para a produção de petróleo, fertilizantes, maquinaria para a indústria gráfica, e papel de imprensa -, como anteriormente, não precisavam passar pelos leilões podendo ser adquiridas à taxa oficial acrescida do custo de câmbio.

Outra importante inovação trazida pela Lei 3244 foi a criação do Conselho de Política Aduaneira (CPA). Criado para adaptar, quando necessário, a estrutura de tarifas às mudanças no processo de desenvolvimento, com poderes para fazer valer a chamada Lei de Similares¹⁸⁸ e autorizar isenções de tarifas para importações prioritárias, o Conselho contava com representantes das principais agências governamentais responsáveis pela elaboração da política econômica e igual número de representantes de várias classes sociais (LEOPOLDI, 1984:154)¹⁸⁹. Todavia, as importações de equipamentos relacionadas à Instrução 113 da SUMOC permaneceram fora da alçada do CPA. O governo chegou a editar um Decreto, de número 42820, para que permanecesse com o controle das decisões sobre importação de máquinas e equipamentos sem cobertura cambial (LEOPOLDI, 1984:312-3).

4.3) Interpretações e recomendações da Cepal

Um primeiro aspecto a analisar se refere à fonte principal dos desequilíbrios em balanço de pagamentos durante o auge de investimentos do Plano de Metas¹⁹⁰. O cerne do problema situou-se

¹⁸⁸ A Lei de Similares data de 1911 e instituiu o Registro de Produtos Similares. A partir da reforma de 1957 o CPA passou a decidir sobre a concessão ou não de registro de similar para bens domésticos. Um produto doméstico para o qual exista registro de similar não pode ser importado pela maioria das empresas públicas, companhias mistas, autoridades públicas, bem como ser objeto de qualquer tratamento especial conferido pelo governo (BERGSMAN & MALAN, 1970:109-10).

¹⁸⁹ Os representantes do governo vinham das áreas de política monetária, cambial e BNDE. Indústria, comércio e agricultura perfaziam três cadeiras no Conselho, aos trabalhadores cabia a última.

¹⁹⁰ De 1957 a 1960 o Brasil experimentou sucessivos déficits em balanço de pagamentos (tabela 4.1). Os dados consolidados são apresentados na tabela 4.9 que compara o período pós Instrução 70 com o auge do Plano de Metas.

na balança comercial cujo saldo médio anual retrocedeu US\$ 277 milhões entre 1953/56 e 1957/60, o equivalente a 85,2% do déficit anual médio em transações correntes do período (tabela 4.9). A queda violenta do saldo comercial de um intervalo para o outro, por sua vez, espelhou dois movimentos contrários: a) forte retração das exportações em decorrência da piora dos preços do café¹⁹¹; b) pequena elevação do valor das importações (6,3%) que, entretanto, encobria um crescimento do *quantum* de 15,9% (tabela 4.5) concentrado na rubrica máquinas e veículos (34,08% em valor de acordo com a tabela 4.10)¹⁹². A situação global das contas externas só não foi pior em virtude de considerável ampliação do saldo da conta capital reflexo da maior entrada de divisas via IDE e empréstimos e financiamentos¹⁹³.

¹⁹¹ O *quantum* das exportações totais se elevou 5,9% entre 1953/56 e 1957/60, mas os preços caíram 18,6% propiciando deterioração dos termos de troca (11,5%) e redução no valor exportado (tabela 4.5).

¹⁹² Esse crescimento da importação de máquinas e veículos acompanhou de perto um crescimento real do PIB de 34,91% (*Conjuntura Econômica*, nov. 1972) no último quadriênio dos 50 e foi condizente com as prioridades conferidas à indústria automobilística e ao investimento dentro do Plano de Metas. Enquanto isso principalmente alimentos e bebidas perderam participação na pauta, bem como as matérias-primas (tabela 4.10).

¹⁹³ Apesar do aumento das amortizações, carece de fundamento a afirmação de DIB (1985:34) para quem "...mesmo se considerando o comportamento desfavorável das exportações e maiores necessidades de importação...os déficits no balanço de pagamentos, excluindo-se o ano de 1960, deveram-se mais aos dispêndios líquidos com serviços e ao movimento de capitais do que aos saldos negativos da balança comercial". A confusão deve-se à consideração dos valores das diversas contas apenas a partir de 1957 quando o correto é compará-los com os dos anos progressos.

TABELA 4.9

BRASIL: contas selecionadas do balanço de pagamentos - médias anuais em
US\$ milhões

Contas\Periodos	1953/56 (1)	1957/60 (2)	Variação (2-1)	Variação percentual (2/1)
exportações	1500,0	1297,0	-203,0	-13,5%
- exp. de café	977,5	744,8	-232,8	-23,8%
importações	-1167,0	-1241,0	-74,0	6,3%
Balança comercial	332,3	55,3	-277,0	
Serviços	-342,5	-374,8	-32,3	9,4%
Transações Correntes	-20,5	-325,3	-304,8	
investimento est.	41,3	119,0	77,7	188,1%
emp. e financ.	117,0	369,8	252,8	216,1%
amortizações	-126,8	-340,0	-213,2	168,1%
Conta Capital	48,8	169,8	121,0	
Saldo BP	6,0	-249,3	-255,3	

Fonte: tabelas 4.1 e 4.6

TABELA 4.10

BRASIL: valor e percentual das importações por classes de mercadorias - médias anuais em intervalos
selecionados (US\$ milhões)

Produtos\Anos	1953/56		1957/60		variação	
	valor (1)	% da pauta	valor (2)	% da pauta	(2) - (1)	(2) / (1)
animais vivos	3,7	0,27%	1,0	0,07%	-2,7	-73,29%
mat.-primas em bruto e preparadas	413,5	30,11%	395,5	27,86%	-18,0	-4,35%
genêros alim. e bebidas	242,8	17,68%	183,0	12,89%	-59,8	-24,63%
prod. químicos, farm. e semelhantes	130,6	9,51%	132,9	9,36%	2,3	1,74%
maquinaria e veiculos	390,0	28,40%	515,1	36,28%	125,1	32,08%
manufaturas (segundo a mat.-prima)	152,1	11,08%	158,0	11,13%	5,9	3,88%
manufaturas diversas	32,7	2,38%	30,2	2,13%	-2,4	-7,43%
ouro, transp. especiais	7,9	0,57%	4,0	0,28%	-3,9	-49,84%
total	1373,2	100,00%	1419,6	100,00%	46,3	3,38%

Fonte: DOELLINGER *et alii* (1977:31;37), reelaborado

Portanto, a discussão cepalina a respeito das pressões sobre o balanço de pagamentos periférico na chamada "fase difícil" do processo de SI (tópico 2.1) possuía alguma aderência. Diferentemente dos anos 30 quando um choque externo levou a uma aguda crise de divisas, no Plano de Metas era o próprio avanço deliberado da industrialização (com maior crescimento e investimento) que recolocava o estrangulamento externo num cenário de relativa incompressibilidade do *quantum* de importação¹⁹⁴. De

¹⁹⁴ O *quantum* importado nos anos 30 chegou a cair 60% (tabela 3.3); no Plano de Metas subiu 15,9% (tabela 4.5).

fato indícios apontavam para a extrema dificuldade de se proceder a uma compressão do nível absoluto global das importações sem que o crescimento da economia fosse afetado¹⁹⁵. De certo modo tal compressão não foi necessária graças ao aporte de capital estrangeiro no país sob as modalidades de empréstimo e IDE, o que sugere a aderência de outra tese cepalina para o período, a saber, a relativa à importância do capital estrangeiro para a industrialização¹⁹⁶. O argumento principal de Prebisch a favor do IDE na periferia girava em torno da idéia de círculo vicioso da pobreza, mas também mencionou-se um eventual papel desempenhado pelo capital estrangeiro para o equilíbrio das contas externas e internalização de novas tecnologias¹⁹⁷. O fato é que durante o Plano de Metas os fluxos de IDE foram importantes tanto em um como noutro caso¹⁹⁸.

Sobre os determinantes das medidas de proteção, todos os indícios levantados ao longo do capítulo, como a esta altura deve estar claro, confirmam a afirmação inicial de que a política econômica externa ao longo do Plano de Metas esteve subordinada às metas de investimento estipuladas e ao propósito de crescimento rápido. Em suma, a industrialização passou a ser um objetivo consciente do governo, o planejamento definiu setores econômicos estratégicos, incentivos aos capitais privados foram manipulados para que as metas fossem atingidas, e finalmente a política de proteção pautou-se pelas considerações mais amplas da política de desenvolvimento. Em aspectos decisivos, portanto, a política

¹⁹⁵ De acordo com TAVARES (1983:83) 93% da pauta de importações em 1961 era composta por combustíveis e lubrificantes, produtos intermediários e bens de capital. Em DIB (1985:129) mostra-se que pouco antes, em 1957, o conjunto anterior perfazia 90% da pauta.

¹⁹⁶ A seguir nos apoiaremos em COLISTETE (1990:92).

¹⁹⁷ Sobre as inversões diretas estrangeiras PREBISCH (1951:255, grifo do autor) afirma: "Hace falta estimular estas inversiones, no sólo por el capital que aportan sino también por la ayuda técnica que traen consigo, por la propagación del saber hacer..." Pode-se entender o termo "ajuda técnica" como capacitação tecnológica inexistente na periferia.

¹⁹⁸ De 1953/56 para 1957/60 o efeito líquido das entradas de IDE no país sobre o balanço de pagamentos (IDE menos lucros e dividendos) passou de US\$ -11 milhões

econômica do período JK, e em especial a política de proteção ao mercado interno, manteve-se nos marcos gerais prescritos pela Cepal explicitados na introdução desta parte, sendo inclusive por eles influenciada. Vejamos isso mais de perto.

Antes mesmo do Plano de Metas alguns eventos mostravam importante presença da Cepal no Brasil¹⁹⁹. No período JK, quando realmente vingou a política desenvolvimentista, as idéias da Cepal sobre industrialização em grande medida pautaram a formulação da política econômica. Muitas das informações básicas para a redação do Plano de Metas foram retiradas do estudo realizado pelo Grupo Misto BNDE-CEPAL²⁰⁰. Mais importante, a leitura do Plano permite comprovar que o diagnóstico e as soluções apresentadas (e de fato postas em prática) para a resolução dos problemas econômicos brasileiros foram essencialmente cepalinos²⁰¹. Por isso não devem

anuais médios para US\$ 88,5 milhões (cálculos efetuados com dados da tabela 4.1). O papel qualitativo do IDE foi mencionado no item anterior.

¹⁹⁹ O "Manifesto de 1949" de Prebisch em espanhol foi imediatamente traduzido para o português por Celso Furtado. Na Conferência do México, onde foram decididos os rumos da Cepal nas Nações Unidas em 1951, o Brasil liderou o grupo de países responsáveis pela ratificação de sua criação em confronto aberto com os EUA. Getúlio Vargas em 1953, durante o V Período de Sessões da Cepal no Brasil, manifestou apreço pelos "...esforços da Comissão no sentido de formular uma teoria do desenvolvimento econômico que, pelos seus próprios méritos, seja capaz de impor-se aos governos latino-americanos, como fundamento racional da sua política econômica" (VARGAS, 1969:28). Ainda em 1953 formou-se o Grupo Misto BNDE-CEPAL encarregado da preparação de um estudo com vistas à aplicação da técnica de programação cepalina às peculiaridades da economia brasileira (os eventos acima encontram-se descritos em FURTADO [1985: caps. VIII, X e XI]). Também entre os industriais brasileiros, conforme COLISTETE (1997), as idéias da Cepal rapidamente circularam e foram bem acolhidas.

²⁰⁰ Roberto Campos que trabalhou na formulação do Plano de Metas discute precisamente a questão: "...em fins de 1955, quando comecei a trabalhar no Plano de Metas de Juscelino...utilizei os trabalhos do grupo misto BNDE/Cepal...como fonte de informação antes que como metodologia reitora." (CAMPOS, 1994:164-5) Sobre a diferença entre a "metodologia reitora" cepalina de planejamento global e a visão do planejamento seccional adotada pelo Plano, ver BIELSCHOWSKY (1996:111-3).

²⁰¹ Vale a pena citar textualmente algumas passagens do documento elaborado em 1955 que serviria de base para o Plano de Metas.

1) o diagnóstico: "Caracteriza-se a situação brasileira...pela transformação que experimenta nossa estrutura econômico-social ao sairmos da fase de subdesenvolvimento e de semicolonialismo para a do pleno desenvolvimento e da completa emancipação. Essa transformação se processa, como não poderia deixar de ocorrer, através de profundos desequilíbrios estruturais, que se manifestam, particularmente, na crise de nosso intercâmbio exterior e na crise de nossos serviços de infra-estrutura, como os de transporte e energia." (KUBITSCHK DE OLIVEIRA, 1955:17, grifos nossos)

estranhar as apreciações favoráveis ao Plano, e por tabela à política de proteção, encontradas nos textos publicados pela Cepal no início dos anos 60.

Por exemplo, no trabalho escrito em 1964 por Lessa em que se "assume claramente o ponto de vista do que se poderia chamar de projeto desenvolvimentista" (BELLUZZO, 1981:7), a reforma tarifária de 1957 aparece como uma louvável inovação no aparato instrumental brasileiro de política econômica:

"O estabelecimento de tarifas ad valorem com alta incidência média, a montagem de organismos flexíveis e autônomos, a disposição de mecanismos de ajustamento, a possibilidade de conceder isenção aduaneira para equipamentos básicos e a submissão de todas as concessões à prévia análise macro-econômica da solicitação transformaram a lei aduaneira de 1957 na mais importante reforma instrumental da experiência brasileira...O conjunto tarifário constitui o mais preciso e ajustado instrumento de política econômica no painel brasileiro." (LESSA, 1981:108-9, grifo nosso)

Outro autor pouco preocupado com eventuais efeitos nocivos da alta proteção foi Furtado²⁰². Em *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* de 1961 genericamente aponta-se a falta de planejamento da industrialização logo depois da II Guerra, inclusive no que tange aos controles quantitativos de importação, como causa principal da conformação de uma estrutura industrial

2) a SI: "Há uma tendência persistente ao desequilíbrio da balança de pagamentos, contrária aos países subdesenvolvidos, que para ser corrigida exige a atuação do Estado.

Essa atuação tem que se processar na limitação das importações, orientando-as para os setores de maior essencialidade e para os de bens de capital, ou no fomento das exportações. A limitação das importações se realizará de forma menos nociva se resultar de um esforço interno de produção de substitutivos de importações, o qual deve ser um dos objetivos de uma política de desenvolvimento." (KUBITSCHKE DE OLIVEIRA, 1955:32, grifos nossos)

3) defesa da proteção: "Entregue ao seu próprio destino," [- o desenvolvimento identificado com a indústria -]"ele nem consegue expandir-se, em virtude da heterogeneidade e descontinuidade do nosso meio econômico, nem logra vencer a competição internacional, devido a circunstâncias em que sobressaem a deficiência de capitais e a incipiência dos recursos tecnológicos que dominamos." (KUBITSCHKE DE OLIVEIRA, 1955:25, grifo nosso)

4) referência a Prebisch: "Podemos dizer, como o economista das Nações Unidas, que de nenhum modo o desenvolvimento econômico será unicamente o resultado de combinações espontâneas das forças econômicas. É preciso conjugar-se nele a iniciativa privada com uma firme política estatal..." (KUBITSCHKE DE OLIVEIRA, 1955:34)

²⁰² Tal como TAVARES (1983).

pouco integrada no começo dos anos 50. Em seguida destaca-se a independência dos investimentos em relação à capacidade para importar após o Plano de Metas (aí sim o país teria internalizado centros de decisão); os custos do desenvolvimento teriam sido menores se a industrialização houvesse contado com o planejamento desde o início, mas o balanço final sobre a política de desenvolvimento (e implicitamente sobre o protecionismo) é positivo (FURTADO, 1961:cap.6). Na obra seguinte, *A Pré-Revolução Brasileira*, também não há interesse especial em relação ao protecionismo. Como em PREBISCH (1968), o centro das preocupações de Furtado passa a estar no descompasso entre a evolução da estrutura econômica da sociedade, que experimentara grandes avanços, e a atrasada estrutura política e social (FURTADO, 1962:40-4).

É digno de nota que existiam elementos suficientes na construção teórica cepalina, presentes também na proposta normativa, para ensejar algumas críticas ao protecionismo do Plano de Metas. Havia redundâncias na proteção de muitos setores, bem como a generalização de altos níveis de tarifas para quase todos os bens produzidos internamente (BERGSMAN & MALAN, 1970:107-12). As críticas, como vimos, não vieram²⁰³. Isto reforça a impressão externada ao final do item 2.2 segundo a qual mesmo num contexto de amadurecimento da postura relativa ao protecionismo periférico as censuras às políticas comerciais de países latino-americanos foram tênues ou simplesmente inexistentes²⁰⁴.

Para finalizar, cumpre destacar que a política econômica externa posta em prática nos "anos JK", de importância decisiva para o custo do investimento, não redundou somente em condições

²⁰³ Na verdade, em termos mais precisos, MACARIO (1964:70) referindo-se a toda a América Latina critica veementemente a "proteção excessiva e indiscriminada" prevalecente nos anos 60 na quase totalidade dos países da região. O fato é que, como sublinhado no item 2.2, à sua postura mais crítica não pode ser atribuída grande representatividade.

²⁰⁴ Nas conclusões esta discussão é retomada.

mais favoráveis de acumulação para a indústria como um todo. Os instrumentos efetivamente utilizados beneficiaram mais alguns agentes do que outros no interior da própria indústria, notadamente as empresas estatais e os capitais estrangeiros. Acontece que o privilégio analítico cepalino conferido às análises macro e ao impulso ao crescimento e internalização de técnicas advindo das ETs fez com que o tema não fosse tratado²⁰⁵.

Esse silêncio cepalino não traria problemas se um dos traços marcantes do capitalismo moderno não fosse a articulação entre fortes Estados nacionais e empresas transnacionais centralizadoras de fluxos financeiros e de tecnologia em parte responsável pela reprodução de assimetrias econômicas entre países (COLISTETE, 1990:100-1). Em verdade, lançando mão de um termo disseminado ao final dos anos 60, a internacionalização produtiva de economias periféricas podia e quase sempre recolocava a "dependência" em outro patamar²⁰⁶. Desse modo, uma construção analítica dedicada à procura de caminhos para a superação dos fortes desníveis econômicos internacionais entre blocos de países não podia se furtar à crítica a políticas de atração do capital estrangeiro (entre elas o fechamento do mercado interno) que por vezes facilitavam a ampliação do diferencial de poder entre ETs e capitais nacionais. Sob este prisma cumpria censurar com maior ênfase a excessiva proteção concedida às ETs, o que não foi feito pela Cepal.

²⁰⁵ Isto apesar da preocupação com a capacitação das empresas nacionais (PREBISCH, 1954:302).

²⁰⁶ Ver, por exemplo, CARDOSO & FALETTI (1970:cap. VI).

CONCLUSÕES

Percorridas as duas partes constitutivas do trabalho é possível e necessário empreender um balanço das idéias expostas. Para essa empresa seguir-se-á a proposta, explicitada na apresentação, de avaliação das três dimensões das formulações cepalinas sobre o protecionismo na América Latina nos anos 50 e parte dos 60: analítica, histórica, e ideológica. A discussão anterior - principalmente da primeira parte - foi organizada de molde a ressaltar a interpenetração dessas três esferas com as proposições de política. A opção pelo escrutínio em separado de cada uma delas busca tão somente facilitar a percepção das conclusões mais substantivas.

Teoria econômica e protecionismo na Cepal

Apesar da crítica recorrente à aplicação dos resultados da teoria neoclássica em economias periféricas, Prebisch e a Cepal a utilizam amplamente como alicerce para suas análises. A identificação entre desenvolvimento econômico e acumulação de capital não difere da visão neoclássica (RODRÍGUEZ, 1981:36-7). A recorrente menção à insuficiência de poupança na periferia como empecilho à ampliação do investimento revela pouca preocupação com o "princípio da demanda efetiva" trabalhado por Keynes. O princípio neoclássico da equimarginalidade, com exceções, é adotado para a definição das indústrias a serem instaladas - e protegidas - na periferia. A escolha tecnológica é abordada através do conceito de "densidade ótima de capital". Em suma, se de fato, como quer PREBISCH (1983:1079), trata-se "*de dar una justificación teórica para la política de industrialización que ya se estaba siguiendo*" na América Latina, a justificativa não inclui a rejeição da teoria neoclássica em vários pontos.

Para SALVIANO JR. (1993:109) a explicação dessa postura aparentemente ambígua de Prebisch, aliás um entusiasta divulgador

das idéias de Keynes na América Latina²⁰⁷, repousa fundamentalmente nos objetivos persuasivos do autor do "manifesto de 49": "Se o leitor...adere à teoria neoclássica, é sobre ela que a Cepal deve-se basear para levá-lo a aceitar suas proposições." No entanto, essa linha de argumentação, calcada em aspectos retóricos do discurso, além de indiretamente minimizar a contundente oposição ortodoxa às proposições da Cepal²⁰⁸, não trata do mais importante, o estatuto dos conceitos neoclássicos dentro do pensamento geral. Uma analogia entre as idéias de Prebisch para a América Latina e as de Keynes para os países mais avançados ajuda a desvelar este último ponto.

De acordo com MILWARD (1992), Keynes não apenas desenvolveu "fundamentos teóricos não reducionistas" para o entendimento do funcionamento de economias capitalistas intrinsecamente instáveis²⁰⁹ mas principalmente forneceu argumentos convincentes para que o Estado-nação fosse posto no centro das preocupações de intelectuais e homens práticos num momento em que o capitalismo estava ameaçado²¹⁰. Prebisch, dizemos nós, captou o "espírito da época" ao fazer da construção do Estado-nação periférico o núcleo a partir do qual suas reflexões se estruturaram²¹¹. Diferentemente do economista inglês, entretanto, não se viu tentado a rechaçar integralmente a teoria neoclássica pois sua aplicação às

²⁰⁷ Prebisch em 1947 redigiu um pequeno livro (PREBISCH, 1991) dedicado ao resumo da *Teoria Geral* de Keynes.

²⁰⁸ Vimos ao longo do trabalho, en passant, as fortes manifestações contrárias à Cepal por parte de autores como Gudin, Viner e Haberler. Atualmente, depois de cinco décadas de Cepal, os textos clássicos exercem atração predominante sobre os descontentes com a ortodoxia.

²⁰⁹ A ênfase neste aspecto do pensamento de Keynes daria ensejo ao surgimento da corrente de autores em teoria econômica denominada pós-keynesiana. O termo "fundamentos não reducionistas" foi retirado de VERCELLI (1991).

²¹⁰ Keynes, "in placing the nation in the centre of his intellectual map...offered, firstly, an intellectual justification for some interventionist policies on which the rescue of the nation state depended and, secondly, a way of representing the welfare state as an economic gain rather than a charitable burden." (MILWARD, 1992:42-3) A analogia também vale em relação ao pensamento de List, este último preocupado com a formação da nação alemã no séc. XIX.

²¹¹ CARDOSO DE MELLO (1990:20, grifos do autor) frisa este ponto: "Todo espaço do discurso cepalino está organizado em torno da idéia de independência econômica da Nação."

estruturas econômicas definidoras da condição periférica fazia brotar naturalmente "una justificación teórica para la política de industrialización" que levaria, a seu ver, à conformação da nação²¹². De outro modo, a consideração de estruturas produtivas distintas entre blocos de países em permanente relação tornava central na Cepal a discussão (negligenciada pela ortodoxia) das assimetrias econômicas no sistema mundial (tópico 1.1.1); com isso, a aplicação do instrumental neoclássico levava a conclusões "heréticas".

Em todo caso, quando se fala em utilização da teoria neoclássica por Prebisch não deve ser desprezada sua discordância substantiva com a premissa liberal fundamental: os mecanismos de mercado, expressos nos ajustes entre oferta e demanda induzidos pelo livre movimento de preços, não levam necessariamente ao máximo bem-estar social, seja no centro ou na periferia (capítulo 1)²¹³. Por isso as referências freqüentes à não coincidência entre o ótimo privado e o ótimo social na periferia (nas ponderações sobre o critério da equimarginalidade, na discussão do modelo abstrato de industrialização espontânea etc.). Nessa perspectiva, torna-se apenas aparente a "antinomia" destacada por SALVIANO JR. (1993:109) entre a adoção por Prebisch da teoria neoclássica e sua filiação ao keynesianismo da época, inclusive confundido com a chamada "síntese neoclássica".

Na verdade a consideração de assimetrias internacionais e a rejeição da "mão invisível" como mecanismo de ajuste ideal em uma economia de mercado formam o núcleo da crítica feita ao modelo Heckscher-Ohlin de comércio internacional. A censura ao suposto da

²¹² Daí a conclusão de RODRÍGUEZ (1981:21) para quem "em seu caráter estruturalista, assenta-se o rasgo de originalidade e o mérito principal da contribuição da Cepal à teoria econômica". A natureza estruturalista do pensamento refere-se às especificidades das estruturas econômicas periféricas.

²¹³ A introdução do livro de Prebisch sobre Keynes (PREBISCH, 1991) deixa isso claro no que tange aos países desenvolvidos. Na periferia a "mão invisível" do mercado não passaria de um sonho distante (tópico 1.1.3).

livre mobilidade absoluta de fatores (uma hipótese inclusive não assumida pela teoria - item 1.1.1) desempenha papel secundário. Para Prebisch, diferentemente da tradição ricardiana e neoclássica limitada à análise dos efeitos do intercâmbio sobre padrões de especialização produtivos, o comércio internacional, dada a ausência ou fraqueza dos mecanismos automáticos de ajuste, afeta os níveis de ocupação e produto real dos países²¹⁴. Se é assim, dependendo da situação (por exemplo, da peculiaridade da estrutura produtiva em questão), o comércio internacional sem barreiras pode: a) ser prejudicial a um país ao contrário do postulado pelo modelo Heckscher-Ohlin²¹⁵; b) não gerar intertemporalmente equilíbrio entre importações e exportações.

A defesa da industrialização com proteção feita no modelo abstrato de industrialização espontânea²¹⁶ permite observar na prática os aspectos ressaltados para avaliá-los com cuidado. Dadas as hipóteses firmadas (PREBISCH, 1959)²¹⁷, o mecanismo clássico de ajuste liberal via preços leva à plena ocupação da mão-de-obra na indústria e na produção primária exportadora mas com um nível de produto real inferior ao potencial (note-se que não se parte de uma situação de pleno emprego). Em essência, a incorporação de

²¹⁴ Para Ricardo, e depois os neoclássicos, o comércio internacional não altera o volume de emprego em um país, a suposição é de que o pleno emprego persiste na passagem de uma situação de autarquia para o livre comércio. Veja RICARDO (1985:101, grifos nossos): "Nenhuma ampliação do comércio exterior aumentará imediatamente o montante em valor de um país, embora contribua poderosamente para ampliar o volume de mercadorias, e, portanto, a soma de satisfações. Como o valor de todos os bens estrangeiros é medido pela quantidade de produtos de nossa terra e de nosso trabalho dados em troca deles, não obteríamos mais valor se, pela descoberta de novos mercados, conseguíssemos duplicar os bens estrangeiros recebidos em troca de determinada quantidade dos nossos." Estes comentários apoiam-se na interpretação de DOSI et alii (1990:25-31).

²¹⁵ Portanto a crítica de Prebisch se sustenta mesmo admitindo que a teoria neoclássica não preveja igualação da renda relativa entre países. Mais ainda, no nível de abstração no qual estamos trabalhando, os próprios países centrais podem "sofrer" com o livre comércio. Por exemplo, como lembra FLANDERS (1964:312-3), levando-se em conta a hipótese de salários rígidos no centro, não há por que desconsiderar eventuais efeitos negativos sobre o nível de emprego neste pólo da economia mundial durante o auge de uma depressão.

²¹⁶ Modelo que representa uma formalização da crítica ao critério neoclássico de alocação de recursos (item 1.2.2).

²¹⁷ Prebisch nem sempre as explicitou claramente. O quadro 1.1 do primeiro capítulo as apresentou ordenadamente.

dois traços cruciais da estrutura produtiva periférica (especialização das exportações e heterogeneidade) num modelo neoclássico simples de ajuste altera radicalmente seus resultados. Inclusive se algumas hipóteses mais realistas são introduzidas, as conclusões normativas via de regra saem fortalecidas. Se, por exemplo (tópico 3.1.2), a *commodity* de exportação periférica apresenta baixa elasticidade preço da demanda, como admite em passant o próprio Prebisch, o equilíbrio temporário de balanço de pagamentos via desvalorização fica comprometido. Ou ainda, se os exportadores na periferia resolvem igualar custo marginal a receita marginal (possível caso dos exportadores brasileiros de café - tópico 3.1.2) ao invés de custo marginal a preço como suposto, o pleno emprego não é atingido (a produção exportadora estancaria e as sucessivas desvalorizações necessárias ao desenvolvimento da indústria interna não ocorreriam, ou seja, o crescimento do produto global seria menor ainda)²¹⁸.

Bem entendido, o suposto mais importante relativo ao funcionamento da economia periférica, do qual emergem sucessivos desequilíbrios no balanço de pagamentos, é o da disparidade de elasticidade-renda da demanda entre exportações (< 1) e importações (> 1). Adotá-lo é uma forma simples de exprimir a idéia, sem dúvida pertinente, segundo a qual a necessidade de equilíbrio externo impõe sérias restrições ao crescimento de países em posição inferior na hierarquia mundial de poder. Posto isso, duas outras hipóteses precisam ser melhor analisadas em vista das polêmicas suscitadas e da proximidade maior com nosso objeto: indústria e produção primária para exportação como os únicos setores empregadores de mão-de-obra, e baixa produtividade da indústria periférica.

²¹⁸ Portanto, a crítica de FLANDERS (1964:319) à ausência dessa hipótese (CMg = RMg) no modelo de Prebisch é formalista; sua incorporação reforça as conclusões cepalinas.

Sem sombra de dúvida, a simplificação da estrutura produtiva facilitou a argumentação cepalina em prol da industrialização e, por tabela, da proteção: descartado o crescimento via exportações primárias restava a industrialização protegida como único caminho para o desenvolvimento (SALVIANO JR., 1993:79). E quando o próprio PREBISCH (1959:255) sustenta que o problema entre a opção por uma ou outra atividade é uma "...question of comparing...the increment of income obtained...", abre o flanco para cobranças como as de FLANDERS (1964:315) que o acusa de descuidar da existência de outros setores produtivos como a agricultura para o mercado interno, construção, serviços etc. Ocorre que enquanto no raciocínio de Flanders não há diferença qualitativa entre a atividade industrial e as demais, no de Prebisch (não explicitado na passagem) a indústria é o núcleo principal da economia do qual emana o progresso técnico; e a acumulação de capital ou desenvolvimento econômico para a Cepal é "dinamizada pelo progresso técnico" (COLISTETE, 1990:34). Nessa ótica não constitui simplificação exagerada raciocinar apenas com dois setores; na realidade eles representam dois eixos em torno dos quais poderia se apoiar dinamicamente, isto é, ao longo do tempo, a reprodução e expansão da riqueza nas sociedades periféricas, algo mais, portanto, do que a linguagem formal ortodoxa empregada leva a crer.

Com relação à desvantagem congênita da indústria periférica, nem sempre as explicações apresentadas (baixa ou menor densidade de capital e difícil acesso às técnicas modernas - item 1.2.2) foram coerentes. Quanto à ótica macro do problema da densidade, toda a alegação se resume aos efeitos negativos de um baixo potencial de acumulação da economia sobre a produtividade global. Nesses termos o argumento é válido, mas o problema não seria exatamente de densidade física de capital. Por sua vez, de um ponto de vista microeconômico, a utilização do conceito de densidade ótima de capital mostrou-se totalmente inadequada a uma situação na qual se supunha evolução tecnológica (item 1.2.2).

Provamos com base nos supostos do próprio Prebisch relativos à evolução do progresso técnico que a firma periférica opta por uma tecnologia, diga-se de passagem facilmente acessível, com maior densidade de capital contrariando a assertiva inicial. Os problemas não param por aí. Também afirma-se que o "*más fácil acceso a la técnica moderna*" (PREBISCH, 1954:304-5) confere maior produtividade às indústrias situadas no centro. Então abandona-se a visão neoclássica sobre a tecnologia como um bem de fácil acesso: traduzindo livremente em linguagem neoschumpeteriana, "condições de acesso à técnica moderna" seriam os "determinantes sistêmicos da competitividade"²¹⁹. Sem dúvida isso poderia afetar negativamente a produtividade de indústrias na periferia, mas restaria ainda responder quais setores ou complexos seriam mais prejudicados. Prebisch não se preocupa com o assunto.

Na realidade, toda a discussão sobre produtividade e proteção, inclusive a relacionada à duração, amplitude e níveis ideais (item 1.2.3), é feita tomando-se a totalidade da estrutura industrial como referência²²⁰ (a única ocasião em que isso não acontece, no caso da escolha de tecnologia pela firma, o resultado não demonstra a necessidade de proteção). Mesmo RODRÍGUEZ (1981:175, nota 7) ao colocar em primeiro plano o não aproveitamento de economias de escala em alguns setores devido à pequena dimensão dos mercados na periferia, um aspecto deixado de lado por Prebisch, trabalha num plano macroeconômico. O interessante é que dentro do esquema geral podiam ser evocadas eventuais dificuldades de capitais individuais pouco concentrados e centralizados, como os da periferia, para mobilização de amplos recursos necessários a alguns investimentos.

²¹⁹ Tais como proximidade em relação a centros públicos renomados de pesquisa, existência de infra-estrutura econômica adequada, abundância de mão-de-obra qualificada etc.

²²⁰ Como vimos no início do tópico 1.2.3, PREBISCH (1954:364-5) critica a tese da indústria nascente por se aplicar apenas a uma indústria em particular enquanto o correto seria pensar toda a indústria.

Por tudo o que foi exposto até aqui soa-nos exagerada a apreciação de RODRÍGUEZ (1981:160, grifo nosso) para quem "O argumento da necessidade de proteção tem uma clara vinculação com as colocações teóricas da Cepal, e a sua validade geral é indiscutível". Seria mais apropriado concluir nos seguintes termos: a) a Cepal acertou ao frisar que a industrialização periférica de fato exigia a adoção de alguma forma de protecionismo; b) analiticamente nem sempre as explicações sobre os problemas ligados à produtividade da indústria estiveram em sintonia com outras discussões teóricas²²¹.

A dimensão histórica do protecionismo na Cepal

Ao nosso ver, o pano de fundo composto pelas interpretações cepalinas sobre a história econômica latino-americana pós crise de 29 inegavelmente foi bem construído, o que conferiu força à defesa da proteção. Em três pontos capitais para o entendimento do protecionismo no Brasil entre 1930 e 1960, as análises da Cepal apresentaram grande aderência.

Primeiro, a crise de 1929, um dado externo à economia brasileira, tornou imperativa a redução do coeficiente de importações do país. O protecionismo nos anos 30 respondeu a esta exigência iniludível, assim como no após-guerra, na linguagem de FURTADO (1989:217), resultou de fenômenos "profundos" ligados a um descompasso entre crescimento do produto e da capacidade para importar (tópicos 3.1.2 e 3.2.3).

Segundo, as condições internacionais que predominaram depois de 1945, ou seja, em pleno desenrolar da industrialização latino-americana (e isto vale também para a década de 1930) e brasileira, não permitiram que o parque industrial em formação contasse com o

²²¹ Prova disso é que uma análise centrada apenas nos argumentos relativos à "densidade de capital" e "acesso à tecnologia de ponta" pode concluir pela rejeição da proposição sobre a necessidade de proteção.

estímulo adicional de um amplo mercado externo nos países ricos (item 3.2.3). É, portanto, mister reconhecer que fazia bastante sentido, uma vez descartada a via do crescimento apoiado em exportações primárias, defender reserva de mercado para a indústria sediada na América Latina. O que parecia inaceitável, e com razão, era a ampla abertura de economias "atrasadas" que vinham crescendo com base na expansão da produção voltada para o mercado interno num momento de incerteza quanto à nova ordem internacional em construção.

Terceiro, o caso brasileiro confere apoio à idéia segundo a qual a aceleração do crescimento propiciada pelo avanço deliberado da industrialização, ou em outros termos o avanço associado à fase difícil da substituição de importações, traria pressões adicionais sobre o balanço de pagamentos ligadas, diferentemente do período inicial da SI, à incompressibilidade das importações (item 4.3). Também por isso alguma forma de participação do capital estrangeiro no processo, uma ou outra modalidade de "cooperação internacional", se impunha. A política de proteção seria afetada, como aliás o foi no Brasil, por esse fator.

O pano de fundo elaborado, contudo, obviamente não implica que toda a história tenha sido contada. A forma e evolução assumidas pelo protecionismo no Brasil não foram suficientemente discutidas pela Cepal devido, principalmente, à repetida desconsideração de interesses conflitantes entre centro e periferia e no interior da própria periferia (próximo tópico). Como não poderia deixar de ser, isso redundou em diminuição do poder explicativo sobre o que estava ocorrendo. As restrições às importações de máquinas em 1931 ligadas a interesses específicos dos produtores de tecidos, os acordos comerciais de 1934 e 1935 com os alemães e norte-americanos respectivamente, a liberalização cambial do imediato pós-guerra relacionada a pressões dos EUA e as reiteradas demandas dos industriais nacionais por ampliação generalizada de tarifas que culminaram na Reforma de 1957 são

episódios que demonstram que a adoção (ou o abandono) de um instrumento ou outro de política de proteção não pode ser explicada apenas por considerações gerais.

De todo modo é possível identificar pelo menos uma lacuna na interpretação geral cepalina: o papel dos fluxos de capitais no período não foi bem ressaltado. Em todos os momentos pesquisados os movimentos desses fluxos (seja na forma de empréstimos externos, investimentos diretos, ou remessas de lucros e juros para o exterior), nem sempre determinados pelo comportamento das contas de mercadorias, afetaram o desempenho global do balanço de pagamentos brasileiro e, portanto, as condições de crescimento da economia. Ademais, o resultado das tendências e negociações internacionais nesta área repercutiu decisivamente sobre a política de importação de máquinas vigente durante o Plano de Metas: a evolução das medidas que vieram culminar na Instrução 113 da SUMOC, amplamente utilizada pelo capital de risco estrangeiro, foi condicionada pelos sucessivos fracassos das negociações do governo brasileiro junto a instâncias oficiais multilaterais provedoras de crédito externo.

A visão mais ampla sobre o desenvolvimento econômico periférico e a questão protecionista

O estudo do processo global de desenvolvimento feito pela Cepal esteve orientado para a descoberta/indicação das condições necessárias à industrialização na periferia. E como ressaltava COLISTETE (1990:102), pode-se dizer que à época o esforço cepalino talvez tenha sido o mais bem sucedido na identificação dos problemas e empecilhos ao objetivo conformado. Sua força pode ser medida pela aceitação quase integral da proposição acerca do "contraste básico" próprio à industrialização latino-americana (item 1.1.3) por aqueles que pretenderam "fazer a crítica da Economia Política da Cepal pelas raízes" (CARDOSO DE MELLO,

1990:26)²²². Esse marco teórico, todavia, se moveu num espaço limitado às estruturas materiais da economia. Não por acaso o desenvolvimento econômico periférico aparecia essencialmente como *"una etapa más en el fenómeno de propagación universal de las nuevas formas de la técnica productiva"* (PREBISCH, 1950:157). O passo lógico ulterior era igualar industrialização (geração de progresso técnico) a desenvolvimento, e crescimento propiciado pelo desenvolvimento a "bem estar" geral. A defesa sem recuos da industrialização - a proposta cepalina de intervenção em uma realidade que podia e devia ser transformada também através de um papel ativo (persuasivo) dos intelectuais (MORAES, 1987) - resultava desse esquema geral e do otimismo com os primeiros resultados do que vinha efetivamente ocorrendo na América Latina (capítulo 1).

Da nossa perspectiva, a defesa da industrialização como forma de superação do atraso econômico e social, e é disso que fala a Cepal, deveria ser pautada por maior cautela. Não é automática a relação entre industrialização e "melhoria do nível de vida das massas", mesmo em se considerando a indústria a fonte principal da geração de progresso técnico em economias capitalistas. Primeiro porque, de um prisma econômico mas não puramente técnico, o controle exercido por capitais altamente concentrados e centralizados sobre as fontes geradoras de assimetrias no sistema, entre elas o próprio progresso técnico, tende a fazer com que os frutos do "desenvolvimento" sejam distribuídos desigualmente entre

²²² A especificidade da industrialização retardatária capitalista para esse autor reside em sua dupla determinação: "...seu ponto de partida, as economias exportadoras capitalistas nacionais, e...seu momento, o momento em que o capitalismo monopolista se torna dominante em escala mundial..." (CARDOSO DE MELLO, 1990:98; grifos do autor). Ou seja, com roupagem marxista reaparece o "contraste básico" cepalino (PREBISCH, 1950:222). BARBOSA DE OLIVEIRA (1985) utilizaria a mesma matriz teórica para analisar a revolução industrial na Europa continental, Japão e EUA na segunda metade do séc. XIX. Mais recentemente CANUTO (1994:cap. 3) também o empregaria, com elementos neoschumpeterianos, para entender as peculiaridades da industrialização dos NICs asiáticos. Com o passar do tempo é verdade que mais ênfase foi colocada nos requisitos tecnológicos e de financiamento para a industrialização, mas o ponto de partida, ao nosso ver, não negou ou superou o cepalino original.

os agentes²²³. Em outras palavras, a lógica imanente ao capital produz heterogeneidade e não homogeneidade. Depois porque as relações de poder entre classes sociais, relações fora do horizonte teórico cepalino (COLISTETE, 1990:101-2), tornam a priori indeterminados: a) o resultado em termos de "bem-estar" da acumulação de capital²²⁴; e b) a superação dos problemas "estruturais" da economia periférica.

Em termos mais rigorosos, como visto, na crítica à teoria neoclássica do comércio internacional, a Cepal aponta para a existência de assimetrias econômicas e interesses antagônicos entre centro e periferia²²⁵. Ocorre que expressar todas as conseqüências das relações assimétricas internacionais em termos de deterioração da relação de intercâmbio (item 1.1.1) configura uma postura por demais simplista. Com efeito, não há motivos para passar ao largo de outros efeitos das diferenças de poder como os relacionados à força em distintos fóruns de negociação econômica, ou ainda os associados ao controle das finanças internacionais. O problema cepalino parece estar mais uma vez em uma espécie de "economicismo". As fontes de assimetrias são reduzidas a diferenças próprias às estruturas produtivas de centro e periferia (posição subordinada ou não dos bens comerciados na cadeia de produção, mudanças nas formas de produzir, heterogeneidade ou homogeneidade produtiva etc.) quando, num recorte mais amplo, tais fontes mudam "continuamente em conseqüência da introdução e

²²³ Utilizando livremente Arrighi, "o traço mais essencial da economia capitalista mundial" [- e, acrescentaríamos nós, de uma economia capitalista qualquer -] "é a recompensa desigual por esforços humanos iguais e oportunidades desiguais de uso de recursos escassos" (ARRIGHI, 1997:218).

²²⁴ A tentativa de incorporação das classes sociais na análise do desenvolvimento nos anos 60 não altera os traços básicos da construção cepalina (item 2.1). Na verdade, o social-político só é trazido à luz na medida em que barra o processo de acumulação de capital na fase difícil de substituição de importações (PREBISCH, 1968:58-9). Continua a premissa de que acumulação é igual a bem-estar de todos.

²²⁵ No interior da periferia os conflitos praticamente não existem para a Cepal: "Ao enfatizar o aspecto da dependência - a conhecida relação centro-periferia - os teóricos do "modo de produção subdesenvolvido" quase deixaram de tratar os aspectos internos das estruturas de dominação que conformam as estruturas de acumulação próprias de países como o Brasil." (OLIVEIRA, 1972:8)

difusão de inovações políticas, econômicas e sociais" (ARRIGHI, 1997:214, grifo nosso).

De qualquer forma, como indicado ao final do capítulo 2, mesmo a ênfase em elementos puramente materiais das relações econômicas internacionais levaria logicamente ao conflito (MORAES, 1995:35) caso uma visão reformista da sociedade, aliás adequada a uma instituição da Nações Unidas, não perpassasse o pensamento cepalino (MACEDO, 1994:112). Com isso a oposição entre países (e classes sociais) terminava arrefecida²²⁶.

Em certa medida, a opção metodológica pelo tratamento de países ou grupo de nações como um único agente refletiu o pouco espaço conferido à luta de interesses opostos no interior do pensamento. Talvez a própria ausência de preocupação com análises microeconômicas decorra disso. O problema é que, ao nosso ver, esta postura traz prejuízos ao tema protecionista. Para ficar em um exemplo, para a Cepal o custo de oportunidade da alocação de recursos em uma indústria com menor produtividade que a exterior é compensado pela ampliação do emprego e da renda que ela proporciona em comparação à renda gerada pelo setor exportador, daí a justificativa para a proteção. Em que pese nossa simpatia pela centralidade conferida à questão do emprego, e mesmo aceitando a simplificação da estrutura produtiva em dois setores (na verdade dois eixos dinâmicos para o crescimento), restam ainda duas ordens de questões cruciais não tratadas pela Cepal: em que circunstâncias e como a indústria produz e difunde progresso técnico pelo sistema econômico?; como se distribui a renda gerada e sobre quem recai o aumento de preços relativo do bem antes importado? Respondê-las exige considerar com cuidado o tema tecnológico, a estrutura de mercado na qual a firma está inserida, a origem do empresário (por exemplo se é nacional ou estrangeiro),

²²⁶ Subjacente ao reformismo furtadiano e cepalino, MORAES (1995:72-3) identifica a crença na neutralidade e capacidade persuasiva de uma elite intelectual e técnica.

o grau de proteção conferido, as formas existentes ou não de organização dos trabalhadores etc.

Nessa perspectiva, o tema protecionista aparece com maior complexidade. A Instrução 113 da SUMOC, por exemplo, foi vista pela Cepal sobretudo como um louvável instrumento sem o qual a taxa de inversão não poderia aumentar sem comprometer de vez o fechamento do balanço de pagamentos²²⁷. Assim, também era coerente identificar a implantação de um setor produtor de máquinas e equipamentos no Brasil à "internalização dos centros de decisão" (FURTADO, 1961). Ora, as preocupações com o fechamento do balanço de pagamentos e aprofundamento da estrutura industrial faziam perder de vista o papel das empresas transnacionais na conformação de um sistema econômico mundial fortemente hierarquizado (COLISTETE, 1990:100-1). Portanto, os amplos incentivos e a alta proteção concedidos ao capital estrangeiro deviam mas não podiam ser criticados pela Cepal.

Para terminar, vale a pena retornar às visões opostas sobre o protecionismo na Cepal, expostas na apresentação, para melhor explicitar nossas diferenças. O trabalho de RODRÍGUEZ (1981), pelo rigor e amplitude, será tomado como referência para a discussão relativa aos autores alinhados com a proposta cepalina. No campo crítico o escolhido foi Haberler, um expoente entre os defensores do livre cambismo contemporâneos a Prebisch.

O esforço de Rodríguez em formalizar a "teoria" cepalina em um conjunto de pressupostos e relações que apontam coerentemente para proposição de determinadas políticas, entre elas o

²²⁷ Numa espécie de balanço final acerca da política de atração do capital estrangeiro no Plano de Metas, LESSA (1981:69) sustenta que apesar de alguns "...prejuízos, em seu conjunto deve ser avaliada tendo presente que cumpriu sua função de sustentação das importações de equipamentos, numa conjuntura em que resultaria praticamente impossível a adoção de outros esquemas."

protecionismo, é importante, pois facilita o trabalho do entendimento de conceitos daqueles que se arriscam no emaranhado de prolixos documentos da Cepal dos anos 50 e 60. Importante, mas ainda refém da idéia comum à ortodoxia econômica, à qual nos contrapomos, de que a legitimidade de um pensamento, ou de uma teoria como quer Rodríguez, depende em larga medida de sua lógica interna avaliada mais facilmente a partir de um conjunto formal de equações.

Uma postura como essa não somente o levou a minimizar contradições internas presentes em algumas análises de Prebisch (como as presentes na discussão sobre os problemas de produtividade nas indústrias periféricas) como o fez considerar menos importante justamente o que para nós é essencial: os nexos do pensamento com o seu tempo. Não foi por outro motivo que este trabalho destacou as ausências de recriminações cepalinas às políticas de proteção muitas vezes "irresponsáveis" - a partir de um olhar teórico como o de Rodríguez - que vinham sendo praticadas na América Latina: da perspectiva do projeto desenvolvimentista poderia constituir grave erro estratégico criticar de forma contundente um dos aspectos do contexto que apesar dos problemas servia aos seus propósitos mais gerais. Note bem, estamos afirmando que de um prisma desenvolvimentista justificava-se essa postura, o que é diferente da opinião complacente de HIRSCHMAN (1986:112, grifo nosso) expressa abaixo:

"Se tivéssemos" [- os autores da "economia do desenvolvimento", dentre eles os cepalinos -]"sido mais perspicazes e mais interdisciplinares, poderíamos ter recuado diante da idéia de preconizar uma ação, qualquer que fosse ela, por temor de todos os perigos latentes e de todos os desastres ameaçadores".

Carece de fundamento afirmar que um tratamento mais abrangente do tema do desenvolvimento (e da proteção) teria como corolário falta de propostas. Com mais rigor podemos dizer que se maior "perspicácia e interdisciplinaridade" acompanhassem a Cepal não teria sido preconizada uma ação em certo sentido vitoriosa na época.

Quanto à posição mais crítica neoclássica, vale a pena reproduzir novamente o veredicto de HABERLER (1959:40) segundo o qual a defesa cepalina da proteção, assim como as análises mais gerais, é tachada de "...conclusão falsa derivada de hipótese fácil, formulada inteiramente fora da realidade...". O inusitado nesse vaticínio é que seu autor foi, como já ressaltado, um defensor da teoria neoclássica do comércio internacional cujos supostos não primam exatamente pela correspondência com a realidade. Ora, dentro da própria escola ortodoxa a validade ou não de um "modelo" não é medida pela escolha dos pressupostos mas por sua capacidade de explicar a realidade e eventualmente predizê-la. Pois bem, por esse critério nos parece indubitável a vantagem do "modelo" protecionista cepalino em relação ao neoclássico: a industrialização latino-americana na década de 1950 exigia alguma forma de protecionismo.

Posto isso, não deixa de ser interessante notar a proximidade das conclusões liberais sobre o protecionismo na Cepal com as dos trabalhos recentes de SALVIANO JR. (1993) e MACEDO (1994), justamente autores que firmam a importância de entender as idéias da Cepal como parte da história. A opção de ambos pela análise predominantemente retórica deixa o leitor com a impressão de que o conjunto de idéias esgrimido por Prebisch e a Cepal "flutuava no ar", ou seja, era fundamentalmente despido de conteúdo ou quando muito equivocado (pelo menos Salviano Jr. não acusa Prebisch de "má fé")²²⁸. Em outros termos, afirmar como SALVIANO JR. (1993:149)

²²⁸ A conclusão de SALVIANO JR. (1993:149) é a seguinte: "Registramos, mais uma vez, que não pretendemos, apesar das observações críticas que fazemos sobre a argumentação do Estudo," [- PREBISCH, (1950) -] "acusar Prebisch de má fé perante seus leitores. Fazê-lo seria retomar a tradição positivista, que pretende separar rigidamente fatos e valores, e relegar toda a argumentação não-formal ao campo do engodo. O discurso (e o discurso cepalino não é exceção) envolve a transmissão de valores do orador para o auditório." À continuação ressalta: "Insistimos no ponto: a argumentação não é um sucedâneo, de pior qualidade, da razão."

Na mesma direção apontam as conclusões de MACEDO (1994:127-8, grifos nossos): "A lógica, a consistência interna, o respeito a padrões "científicos", a sustentação empírica são características importantes dessas idéias." [- de Prebisch -] (...) Mas muitas vezes, esses atributos podem ser sacrificados - e o

que "a argumentação não é um sucedâneo, de pior qualidade, da razão" sugere fortemente, e aí empregamos as técnicas de identificação dos instrumentos de persuasão de um texto, que Prebisch e a Cepal substituíram a razão pela persuasão. Daí a proximidade desse enfoque com o discurso liberal contemporâneo de FRANCO (1996:38) para quem as idéias cepalinas quando muito produziram chavões desprovidos de embasamento real.

Se estivermos certos, o estudo das idéias da Cepal sobre protecionismo mostrou, ao contrário, que a persuasão e a razão marcaram, ambas, presença no discurso cepalino. Sendo assim, é, sem dúvida, mais oportuno para o momento atual registrar o simplismo com que o pensamento neoliberal, hoje hegemônico na periferia capitalista, trata as idéias de oponentes passados e presentes formados na tradição estruturalista latino-americana. Não seria esse o primeiro passo para a produção de genuínos chavões?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, M.P.** A economia brasileira e a Segunda Guerra Mundial: o setor externo. In: NEUHAUS, P. (coordenador) *Economia brasileira: uma visão histórica*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980. p. 357-86.
- _____. O Brasil e a economia mundial (1929 - 1945). In: FAUSTO, B. (dir.) *História geral da civilização brasileira*. São Paulo: DIFEL, 1984. tomo III, vol. 4, cap. 1, p. 9-49.
- _____. La Argentina y Brasil en los años treinta: efectos de la política económica británica y estadounidense. In: THORP, R. (compiladora) *América Latina en los años treinta: el papel de la periferia en la crisis mundial*. México: Fondo de Cultura Económica, 1988. cap. VI, p.171-90.
- _____. (org.) *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. 8ª reimpressão. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1990a.
- _____. Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945. In: _____. (org.) *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. 8ª reimpressão. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1990b. cap. 3, p. 73-104.
- _____. *et alli Import substitution and growth in Brazil*. Rio de Janeiro: PUC-RIO, 1996. (Texto para Discussão n. 366)
- ARRIGHI, G.** A ilusão desenvolvimentista: uma reconceituação da semiperiferia. In: _____. *A ilusão do desenvolvimento*. 2ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 1997. p. 207-52. (Coleção Zero à Esquerda)
- AURELIANO, L.M.** *No limiar da industrialização*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- BACEN - BANCO CENTRAL DO BRASIL** *Boletim do Banco central do Brasil*, fev. 1972.
- BACHA, E.L.** O papel do café na economia brasileira: do pós-guerra a meados dos anos 60. In: _____. *Os mitos de uma década: ensaios de economia brasileira*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. 3ª parte, cap. 1, p.137-57.
- BAER, W.** *A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil*. 6ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 1985.

- BANDEIRA, L.A.M.** *Presença dos Estados Unidos no Brasil* (dois séculos de história). 2ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- BARBOSA DE OLIVEIRA, C.A.** *O processo de industrialização - do capitalismo originário*. Campinas: UNICAMP.IE, 1985. (Tese de Doutorado)
- BELLUZZO, L.G.M.** Apresentação. In: LESSA, C. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1981. p. 7-8.
- BERGSMAN, J. & MALAN, P.S.** A estrutura de proteção industrial no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, vol. 24, nº 2, p. 97-144, abr./jun. 1970.
- BIANCHI, A.M. & SALVIANO JR., C.** Prebisch, a Cepal e seu discurso: um exercício de análise retórica. In: REGO, J.M. (org.) *Retórica na economia*. São Paulo: Editora 34, 1996. cap. 8, p. 163-79.
- BIELSCHOWSKY, R.** *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- _____. Evolución de las ideas de la Cepal. *Revista de la Cepal*, Santiago, n. extraordinário, p.21-45, out. 1998.
- BLOCK, F.L.** *Los orígenes del desorden económico internacional*. 1ª reimpressão. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.
- BNDE - BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO** O desenvolvimento econômico do Brasil. In: _____. *Análise e projeções do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: BNDE, 1957.
- BULHÕES, O.G.** *À margem de um relatório: texto das conclusões da Comissão Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos (Missão Abbink)*. Rio de Janeiro: Edições Financeiras S.A., 1950.
- CAMPOS, R.O.** *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
- _____. Entrevista. In: BIDERMAN, C., COZAC, L.F.L. & REGO, J.M. *Conversas com economistas brasileiros*. São Paulo: Editora 34, 1996. p. 31-59.
- CANUTO, O.** *Brasil e Coréia do Sul: os (des)caminhos da industrialização tardia*. São Paulo: Nobel, 1994.

- CARDOSO, F.H.** Introdução. In: _____. *As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento*. Petrópolis: Editora Vozes, 1980a. p. 7-15.
- _____. Originalidade da cópia: a Cepal e a idéia de desenvolvimento. In: _____. *As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento*. Petrópolis: Editora Vozes, 1980b. cap. 1, p. 17-56.
- CARDOSO, F.H. & FALETTO, E.** *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. 7ª edição. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1970.
- CARDOSO DE MELLO, J.M.** *O capitalismo tardio*. 8ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- CEPAL**, *Estudio Económico para América Latina*. Santiago: Nações Unidas, 1958.
- _____. *El proceso de industrialización en América Latina*. Nova Iorque: Nações Unidas, 1965.
- _____. *El pensamiento de la Cepal*. México: Editorial Universitaria S.A., 1969.
- _____. América Latina: relación de precios del intercambio. *Cuadernos Estadísticos de la Cepal*, Santiago, n. 1, 1976.
- _____. Series históricas del crecimiento de América Latina. *Cuadernos Estadísticos de la Cepal*, Santiago, n. 3, 1978.
- _____. América Latina y el Caribe: balance de pagos 1950-1984. *Cuadernos Estadísticos de la Cepal*, Santiago, n. 10, 1986.
- CNI - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS** *Desenvolvimento e Conjuntura*, jul. 1957.
- COLISTETE, R.P.** *O desenvolvimentismo e seus críticos: as idéias da Cepal e Caio Prado Jr. sobre a internacionalização econômica nos anos 50*. Campinas: UNICAMP.IE, 1990. (Dissertação de Mestrado)
- _____. A força das idéias: a Cepal e o industrialismo no Brasil no início dos anos 50. In: SZMRECSÁNY, T. & SUZIGAN, W. (org.) *História Econômica do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora Hucitec, 1997. p. 121-45.
- CRUZ, P.R.D.C.** *Ignácio Rangel, um pioneiro: o debate econômico do início dos anos sessenta*. Campinas: UNICAMP.IFCH, 1980. (Dissertação de Mestrado)

- DEAN, W.** *A industrialização de São Paulo (1880-1945)*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1991.
- DELFIN NETTO, A.** *O problema do café no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas/ Ministério da Agricultura/ SUPLAN, 1976.
- DI FILIPPO, A.** Las ideas de Prebisch sobre la economía internacional. In: *América Latina en la economía mundial: seminario en homenaje al Dr. Raúl Prebisch*. Santiago: INTAL/CEPAL, 1988. p. 27-43.
- DÍAZ ALEJANDRO, C.F.** América Latina en los años treinta. In: THORP, R. (compiladora) *América Latina en los años treinta: el papel de la periferia en la crisis mundial*. México: Fondo de Cultura Económica, 1988. cap. II, p. 31-68.
- DIB, M.F.S.P.** *Importações brasileiras: políticas de controle e determinantes da demanda*. Rio de Janeiro: BNDES, 1985.
- DOBB, M.** *Teorias do valor e distribuição desde Adam Smith*. Lisboa: Editorial Presença, 1977.
- DOELLINGER, C.V. et alli** *Política e estrutura das importações brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977. (Coleção Relatórios de Pesquisa n. 38)
- DOSI et alli** *The economics of technical change and international trade*. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1990.
- FGV - FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS** *A Missão Cooke no Brasil: relatório dirigido ao presidente dos Estados Unidos da América pela missão técnica americana enviada ao Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1949.
- FISHLOW, A.** Origens e conseqüências da substituição de importações no Brasil. *Estudos Econômicos*, São Paulo, 2(6), 7-75, dez. 1972.
- FLANDERS, M.J.** Prebisch on protectionism: an evaluation. *The Economic Journal*, Londres, vol. LXXIV, n. 294, p. 305-26, jun. 1964.
- FONSECA, P.C.D.** Keynes, a Cepal e as origens do desenvolvimentismo. In: II Congresso Brasileiro de História Econômica, 1996, Niterói. *Anais...*, 1997. p. 227-47.
- FRANCO, G.** *A inserção externa e o desenvolvimento*. Brasília: Banco Central do Brasil, 1996. (mimeo)

- FURTADO, C.** *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- _____. *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- _____. Comentários sobre estudos do professor Rosenstein-Rodan. In: ELLIS, H.S. (org.) *Desenvolvimento Econômico para a América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1964. p. 86-91.
- _____. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
- _____. *Formação econômica da América Latina*. São Paulo: Editora Nacional, 1969.
- _____. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Economistas)
- _____. *A fantasia organizada*. São Paulo: Paz e Terra, 1985.
- _____. *Formação econômica do Brasil*. 23ª edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1989.
- _____. *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- GATTÁS, R.** *A indústria automobilística e a 2ª revolução industrial no Brasil: origens e perspectivas*. São Paulo: Prelo Editora, 1981.
- GONÇALVES, R. & BARROS, A.C.** Tendências dos termos de troca: a tese de Prebisch e a economia brasileira - 1850/1979. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, vol. 12, n. 1., p. 109-32, abr. 1982.
- GUDIN, E.** A tarifa aduaneira. In: _____. *Inflação, importação e exportação, crédito, desenvolvimento, industrialização*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Livraria Agir Editora, 1959. p. 155-60.
- _____. The chief characteristics of the postwar economic development in Brazil. In: ELLIS, H.S. *The economy of Brazil*. Berkley, Los Angeles: University of California Press, 1969. cap. 1, p. 3-25.
- GUIMARÃES, E.A.** *Acumulação e crescimento da firma: um estudo de organização industrial*. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1987.

- GURRIERI, A.** La economía política de Raúl Prebisch. In: _____. *La obra de Prebisch en la Cepal*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982. p.13-95.
- GURRIERI, A. & RODRÍGUEZ, O.** Desarrollo y democracia en el pensamiento de Raúl Prebisch. *Comercio Exterior*, México, vol. 37, n. 5, p.396-403, maio 1987.
- GUZMÁN, G.** *El desarrollo latinoamericano y la Cepal*. Barcelona: Editorial Planeta, 1976.
- HABERLER, G.** Comércio internacional e desenvolvimento econômico. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, ano 13, n.2, p.5-52, jun. 1959.
- HIRSCHMAN, A.O.** Ideologias do desenvolvimento econômico na América Latina. In: _____. (org.) *Monetarismo vs. Estruturalismo: um estudo sobre a América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Livradora, 1967. cap. 1, p. 9-43.
- _____. La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina. *El Trimestre Económico*, Cidade do México, vol. XXXV, n. 140, p.625-658, 1968.
- _____. Confissão de um dissidente: revisitando a *Estratégia de desenvolvimento econômico*. In: _____. *A economia como ciência moral e política*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986. p. 80-117.
- HOBSBAWM, E.** *Era dos extremos: o breve séc. XX 1914-1991*. 2ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- HODARA, J.** Orígenes de la Cepal. *Comercio Exterior*, México, vol. 37, n. 5, p. 383-91, maio 1987.
- HOOGVELT, A.M.M.** *Globalisation and the postcolonial world: the new political economy of development*. Houndmills: MacMillan, 1997.
- HUDDLE, D.L.** Balanço de pagamentos e controle de câmbio no Brasil - diretrizes políticas e história, 1946-1954. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, ano XVIII, n. 1, p. 5-40, mar. 1964a.
- _____. Balanço de pagamentos e controle de câmbio no Brasil - eficácia, bem-estar e desenvolvimento econômico. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, ano XVIII, n. 2, p.5-45, jun. 1964b.

- _____. Os "leilões de câmbio" e o alcance de múltiplos objetivos de política econômica: uma avaliação do sistema brasileiro. *Estudos Econômicos*, São Paulo, vol. 2, n. 4, p. 35-72, 1972.
- IANNI, O.** *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930 - 1970)*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1977.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA**
Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais 1550 a 1985. Rio de Janeiro: IBGE, 1987. (Séries Estatísticas Retrospectivas, vol. 3)
- KAY, C.** The structuralist school of development. In: _____. *Latin american theories of development and underdevelopment*. Londres e Nova Iorque: Routledge, 1989. cap. 2, p. 25-57.
- KEYNES, J.M.** O fim do laissez-faire. In: SZMRECSÁNYI, T. (org.) *John Maynard Keynes: economia*. São Paulo: Editora Ática, 1984. (Coleção Grandes Cientistas Sociais)
- KINDLEBERGER, C.P.** *The world in depression 1929 - 1939*. Revised and enlarged edition. Los Angeles: University of California Press, 1986.
- KUBITSCHKE DE OLIVEIRA, J.** *Diretrizes gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento*. Belo Horizonte: Livraria Oscar Nicolai Ltda., 1955.
- LEFF, N.H.** *Política econômica e desenvolvimento no Brasil 1947 - 1964*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1977.
- LEOPOLDI, M.A.** *Industrial associations and politics in contemporary Brazil: the Associations of Industrialists, economic policy-making and the State with special reference to the period 1930-61*. St. Antony's College, 1984. (Tese de Phd)
- LESSA, C.** *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- LOPES, S.** Diretrizes da carteira de exportação e importação. *Revista do Conselho Nacional de Economia*, Rio de Janeiro, jul. 1952.
- LOVE, J.** Raúl Prebisch and the origins of the doctrine of unequal exchange. *Latin American Research Review*, vol. XV, n.3, p.45-72, 1980.
- _____. Raúl Prebisch (1901-1986): su vida y sus ideas. *Comercio Exterior*, México, vol. 37, n. 5, p. 361-65, 1987.

- MACARIO, S.** Proteccionismo e industrialización en América Latina. *Boletín económico de América Latina*, Santiago, vol. IX, n. 1, p.63-102, mar. 1964.
- MACEDO, B.G.** As idéias de Raúl Prebisch sobre a industrialização periférica (1949-1954). Campinas: UNICAMP.IE, 1994. (Dissertação de Mestrado)
- MALAN, P.S.** Relações econômicas internacionais do Brasil (1945 - 1964). In: FAUSTO, B. (dir.) *História geral da civilização brasileira*. São Paulo: DIFEL, 1984. tomo III, vol. 4, cap. 2, 53-106.
- _____. *et alii* Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939/52). Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977. (Coleção Relatórios de Pesquisa n. 36)
- MANOILESCO, M.** Teoría do proteccionismo e da permuta internacional. São Paulo: Ciesp, 1931.
- MILWARD, A.S.** *The european rescue of the Nation-State*. Londres: Routledge, 1992.
- MORAES, R.** Planejamento: democracia ou ditadura? - intelectuais e reformas sócio-econômicas no pós-guerra. São Paulo: USP.FFLCH, 1987. (Tese de Doutorado)
- _____. *Celso Furtado: o subdesenvolvimento e as idéias da Cepal*. São Paulo: Editora Ática, 1995. (Série Fundamentos, 120)
- OLIVEIRA, F.** A economia brasileira: crítica à razão dualista. *Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 2, p.3-82, 1972.
- PINHO NETO, D.M. de** O interregno Café Filho: 1954-1955. In: ABREU, M.P. (org.) *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889 - 1989*. 8ª reimpressão. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1990. cap. 6, p. 151-69.
- PINTO, A.** Industrialización sustitutiva y comercio exterior: en torno a las ideas de la Cepal. *El Trimestre Económico*, México, vol. XLII (3), n. 167, p. 613-30, jul./set. 1975.
- POLLINI JR., A.B.** A restrição à importação de máquinas têxteis (1931/37) e a estrutura da indústria. In: *Leituras de Economia Política*, Campinas, n.4, p. 23-47, jun. 1997.
- PREBISCH, R.** (1949) El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. In: GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la Cepal*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982. cap. 1, p. 99-155.

- _____. (1950) Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico". In: GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la Cepal*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982. cap. 2, p. 156-245.
- _____. (1951) Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico. In: GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la Cepal*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982. cap. 3, p. 248-97.
- _____. (1954) La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana. In: GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la Cepal*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982. cap. 4, p. 298-393.
- _____. (1955) Los principales problemas de la técnica preliminar de programación. In: GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la Cepal*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982. cap. 6, p. 424-41.
- _____. Commercial policy in the underdeveloped countries. *The American Economic Review*, Nova Iorque, vol. XLIX, n.2, p.251-273, maio 1959.
- _____. (1961) Desarrollo económico, planeación y cooperación. In: GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la Cepal*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982. vol. 2, cap. 10, p. 72-136.
- _____. (1964) Nueva política comercial para el desarrollo. In: GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la Cepal*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982. vol. 2, cap. 12, p. 228-357.
- _____. *Dinâmica do desenvolvimento latino-americano*. 2ª edição brasileira. Rio de Janeiro, São Paulo, Lisboa: Editora Fundo de Cultura Brasil, 1968.
- _____. Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo. *El Trimestre Económico*, Cidade do México, vol. L(2), n.198, p. 1077-96, abr./jun. 1983.
- _____. Notas sobre el intercambio desde el punto de vista periférico. *Revista de la Cepal*, Santiago, n. 28, p. 195-206, abr. 1986.
- _____. *Keynes, uma introdução*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1991.

REVISTA CONJUNTURA ECONÔMICA, Rio de Janeiro, FGV, nov. 1972.

RIBEIRO, R.R. *As políticas cambiais no Brasil de 1953 a 1982*. Campinas: UNICAMP.IE, 1997. (Monografia)

- RICARDO, D.** *Princípios de economia política e tributação*. 2ª edição. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os Economistas)
- RIO, A.S. & GOMES, H.C.** Sistema cambial: bonificações e ágios. In: BARROS, J.R.M. & VERSIANI, F.R. (orgs.) *Formação econômica do Brasil: a experiência da industrialização*. São Paulo : Editora Saraiva, 1977. p. 339-56.
- RODRÍGUEZ, O.** *Teoria do subdesenvolvimento da Cepal*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.
- ROSENSTEIN-RODAN, P.N.** Notas sobre a teoria do grande impulso. In: ELLIS, H.S. (org.) *Desenvolvimento Econômico para a América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1964. cap. 3, p.74-86.
- SALVIANO JR., C.** *O discurso cepalino: ensaio de análise retórica*. São Paulo: USP.FEA, 1993. (Dissertação de Mestrado)
- SANTA CRUZ, H.** Cepal, encarnación de una esperanza de América Latina. *Cuadernos de la Cepal*, Santiago, n. 50, 1985.
- SCHUMPETER, J.A.** *Historia del análisis económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1984.
- SERRA, J.** Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do após-guerra. In: BELLUZZO, L.G.M. & COUTINHO, L. (orgs.) *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1983. vol. 1, p. 56-121.
- SHAPIRO, H.** *Engines of growth: the state and transnational auto companies in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- _____. A primeira migração das montadoras: 1956-1968. In: ARBIX, G. & ZILBOVICIUS, M. (orgs.) *De JK a FHC: a reinvenção dos carros*. São Paulo: Scritta, 1997. cap. 1, p. 25-87.
- SILBER, S.** Análise da política econômica e do comportamento da economia brasileira durante o período 1929/1939. In: VERSIANI, F.R. & BARROS, J.R.M. (org.) *Formação econômica do Brasil: a experiência da industrialização*. São Paulo: Edição Saraiva, 1977. p. 173-207.
- SINGER, H.** (1950) The distribution of gains between investing and borrowing countries. In: DALTON, G. (ed.) *Economic development and social change*. Nova Iorque: The Natural History Press, 1971. p. 336-50.
- SKIDMORE, T.E.** *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo branco (1930 - 1964)*. 7ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

- SOUZA, G.S.** Sobre a validade da tese de Prebisch para a série de relações de troca da economia brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, vol. 14, n.2, p. 561-8, ago. 1984.
- STEIN, S.J.** *Origens e evolução da indústria têxtil no Brasil - 1850/1950*. Rio de Janeiro: Editora Campus Ltda., 1979.
- SUMOC - SUPERINTENDÊNCIA DA MOEDA E DO CRÉDITO** *Boletim da Sumoc*, vários números.
- SUNKEL, O.** La inflación chilena: un enfoque heterodoxo. *El Trimestre Económico*, México, 25(4), out./dez. 1958.
- SUZIGAN, W.** *Indústria brasileira: origem e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1986
- TAVARES, M.C.** Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: _____. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*. 11ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.
- _____. & **COUTINHO, L.G.** *La industrialización brasileña reciente: impasse y perspectivas*. Rio de Janeiro: UFRJ.IEI, 1986. (Texto para Discussão n. 96)
- THORP, R.** A reappraisal of the origins of import-substituting industrialisation 1930-1950. *Journal of Latin American Studies*, Londres, vol. 24, quinqucentenary supplement, p. 181-95, 1992.
- VARGAS, G.** Mensagem ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa de 1951. In: _____. *O governo trabalhista no Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1952. p. 63-304.
- _____. Discurso no hotel Quitandinha, em Petrópolis, na instalação do V período de seções da Comissão Econômica para a América Latina em 8 de abril de 1953. In: _____. *O governo trabalhista no Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1969. vol. IV, p. 27-9.
- VERCELLI, A.** *Methodological foundations of macroeconomics: Keynes and Lucas*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- VIANNA, S.B.** *A política econômica no segundo governo Vargas (1951 - 1954)*. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.
- _____. Política econômica externa e industrialização: 1946-1951. In: **ABREU, M.P.** *A ordem do progresso: cem anos de política*

econômica republicana 1889 - 1989. 8ª reimpressão. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1990a. cap. 4, p. 105-22.

_____. Duas tentativas de estabilização: 1951-1954. In: ABREU, M.P. (org.) *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889 - 1989*. 8ª reimpressão. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1990b. cap. 5, p. 123-50.

VILLELA, A.V. & SUZIGAN, W. *Política do governo e crescimento da economia brasileira: 1889-1945*. 2ª edição. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975. (Série Monográfica 10)

VINER, J. Conferências do professor Jacob Viner. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, 5(2), p. 7-255, jun. 1951.

WILLIAMSON, J. *A economia aberta e a economia mundial: um texto de economia internacional*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1989.