

## **O comércio na teoria estruturalista e neoestruturalista da Cepal.**

Trade in ECLAC's structuralist and neostructuralist theory.

Sofía Escobar Samurio<sup>1</sup>

Daniela Freddo<sup>2</sup>

### **Resumo:**

A teoria estruturalista latino-americana surge na década de 1950 liderada pela Comissão das Nações Unidas para América Latina e o Caribe (CEPAL). A abordagem elaborada pelo estruturalismo tinha como principal objetivo o desenvolvimento dos países da região no qual a inserção internacional historicamente constituída tinha um papel central. Neste sentido o comércio era a via de acesso ao progresso técnico por parte dos países periféricos e entrada de divisas que viabilizariam a acumulação de capital para a industrialização. No estruturalismo os elementos centrais eram a estrutura centro-periferia, a tese de deterioração dos termos de troca e a integração regional. Nas décadas subsequentes a CEPAL foi mudando sua abordagem para o Regionalismo Aberto e atualmente o neoestruturalismo. O objetivo do trabalho é estudar o papel do comércio no estruturalismo, no regionalismo aberto e no neoestruturalismo.

**Palavras chave: Teorias do Comércio Internacional; Estruturalismo; Neoestruturalismo; CEPAL, Integração.**

### **Abstract:**

Latin American structuralism theory emerged in the 1950s led by the United Nations Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). The approach developed by structuralism had as its main objective the development of the countries in the region in which historically constituted international insertion played a central role. In this sense, trade was the means of access to technical progress on the part of the peripheral countries and the entry of foreign exchange that would make capital accumulation viable for industrialization. In structuralism the central elements were the center-periphery structure, the thesis of deteriorating terms of trade and regional integration. In subsequent decades ECLAC has been changing its approach to Open Regionalism and now neostructuralism. The objective of the paper is to study the role of trade in structuralism, open regionalism and neostructuralism.

**Key-word: International Trade; Structuralism; Neostructuralism, ECLAC; Integration.**

**Área ANPEC - História do Pensamento Econômico e Metodologia**

**JEL: B17; F59**

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Economia na Universidade de Brasília (UnB) e Mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). E-mail: sesamurio@gmail.com

<sup>2</sup> Professora Doutora do Departamento de Economia da Universidade de Brasília. Mestra em Economia pela Unicamp e Doutora em Economia pela UnB. E-mail: freddo.daniela@gmail.com

## Introdução

Em 1949 foi apresentado na Conferência de Habana o documento da autoria do Raúl Prebisch, secretário executivo da recém-criada Comissão Econômica para América Latina (Cepal), que estabeleceria as bases do estruturalismo latino-americano “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas”. Nele, parte-se de uma crítica às teorias clássicas do comércio internacional sobre as vantagens comparativas de David Ricardo, segundo a qual, os países devem se especializar em produzir os bens nos quais conseguem ser mais eficientes em termos relativos. Os países latino-americanos, de acordo com esta teoria, deveriam dedicar todos seus recursos à produção de bens primários e adquirir através do comércio internacional os bens nos quais não são eficientes, no caso, bens industrializados.

Na leitura do Prebisch apresentada no *Manifesto da Cepal*<sup>3</sup>, América Latina se insere no sistema internacional enquanto periferia como primário exportador devido às condições estruturais historicamente estabelecidas desde a época colonial. De acordo à Teoria Ricardiana, os frutos do progresso técnico seriam distribuídos de forma equitativa entre todas as nações através do comércio internacional, sem que a periferia precise industrializar-se. Na análise apresentada pelo Prebisch, os países centrais concentrariam os frutos do progresso técnico, permitindo melhores condições de vida para suas populações.

O aumento de produtividade nos centros geraria disparidades na oferta e na demanda dos produtos de consumo, as quais seriam corrigidas via preços e provocariam ciclos na economia capitalista mundial: nas fases ascendentes, os benefícios são transferidos à periferia, o que gera aumento dos preços das matérias primas. Contudo, a elasticidade-renda dos bens de consumo e dos produtos manufaturados é maior do que a das matérias primas de forma que, os preços dos primeiros tenderiam a aumentar mais rapidamente que dos últimos, aumentando proporcionalmente mais a receita dos produtos industrializados do que a dos primários.

Isso implica que os frutos do progresso técnico não se distribuiriam de forma equitativa e os termos de troca<sup>4</sup> entre centro e periferia teriam se deteriorado de acordo com as pesquisas empíricas que o autor teria levado a frente entre 1870 e 1930.<sup>5</sup> A renda dos capitalistas e dos fatores de produção dos centros teriam crescido em relação à renda da periferia, o que indicaria que os centros teriam se apropriado dos termos de troca da periferia. Embora Prebisch reconheça as vantagens econômicas da Divisão Internacional do Trabalho, uma industrialização nacional permitiria ter melhor qualidade de vida e acumulação de capital como consequência de uma margem de poupança maior, gerando investimentos e aumento da produtividade.<sup>6</sup>

Pode-se dizer que os elementos principais da teoria do comércio no estruturalismo eram a estrutura teórica de centro-periferia, a tese Prebisch-Singer da deterioração dos termos de troca e da integração regional. A noção de centro-periferia, formulada em diferentes conceitos, está presente nas teorias do imperialismo de autores marxistas no início do século XX (como Bukharin, Kautsky, Lenin e Luxemburgo), mas também no Fernand Braudel e na teoria de Sistema Mundo do Immanuel Wallerstein. A tese de deterioração dos termos de troca gerou

---

<sup>3</sup> Denominação acunhada pelo economista alemão Albert Hirschman que acabou se popularizando (Rodriguez, 2006).

<sup>4</sup> Os termos de troca correspondem à relação entre o preço das exportações e o preço das importações de um determinado país durante certo período. Esta relação nos permite saber quantas unidades de produtos importados posso comprar, por unidade de produto exportado. Evidentemente que esta relação depende em boa medida da flutuação dos preços internacionais dos produtos assim como das cotizações das moedas.

<sup>5</sup> A tese de deterioração dos termos de troca foi de grande importância para o estruturalismo e para fundamentar e incentivar as políticas de substituição de importações no período de 1945-1982. Contudo existem estudos que contrariam empiricamente essa proposição.

<sup>6</sup> Daí o significado fundamental da industrialização dos novos países. Não é um fim em si mesmo, mas o único meio à sua disposição para capturar uma parte dos frutos do progresso técnico e elevar progressivamente o nível de vida das massas populares. (Prebisch, p. 6, 1949).

debates a nível regional com os autores da teoria da dependência<sup>7</sup> e a nível internacional. Arghiri Emmanuel<sup>8</sup> elabora sua teoria da troca desigual para buscar explicar a tendência da deterioração dos termos de troca a partir da teoria marxista, criticando a tese Prebisch-Singer, as teorias do comércio internacional de Heckscher-Ohlin-Samuelson e a teoria Ricardiana.

Na perspectiva estruturalista, o conceito de integração une a esfera comercial e produtiva no marco de um projeto de desenvolvimento regional, em que a região agiria como bloco econômico no sistema internacional. Na década de 1990, a Cepal promove o Regionalismo Aberto, que contrasta com a proposta integracionista das décadas anteriores. Segundo Corazza (2006) na prática, o Regionalismo Aberto promoveu a liberalização, a privatização assim como reformas estruturais de cunho liberalizante e as políticas macroeconômicas propostas no Consenso de Washington, salientando os efeitos positivos da abertura e deixa de lado a preocupação com estabelecer proteção como pregava o estruturalismo original.<sup>9</sup>

No neoestruturalismo o comércio é considerado um fator dinamizador da economia e procura-se incentivar a inovação para a especialização e criação de novas atividades ou novas formas de criar as atividades existentes, assim como a agregação de valor. Na leitura atual da Cepal, a economia internacional se estrutura em redes internacionais de produção, as Cadeias Globais de Valor<sup>10</sup> (CGV) decorrentes da redução dos custos de transporte internacional, avanços nas tecnologias de informação e comunicação e a redução das barreiras ao comércio e ao investimento estrangeiro direto. Neste sentido:

A Divisão de Comércio Internacional e Integração realiza estudos para identificar e quantificar a presença dos países da América Latina e do Caribe no mapa de produção mundial em mudança, no qual os fluxos comerciais de bens e serviços intermediários, a conectividade e a logística são cruciais. Seu trabalho também procura contribuir de forma proativa para a formulação de políticas destinadas a melhorar a inserção da região nestas cadeias. (página web da Cepal)<sup>11</sup>

As cadeias de valor encontram-se no centro da estratégia de desenvolvimento para a transformação produtiva para a Cepal. Assim, nos últimos anos, a Comissão tem produzido uma série de estudos sobre a inserção da região nas cadeias globais de valor e ao tempo que promove a criação de Cadeias de Valor Regionais<sup>12</sup>. A Cepal também vem realizando levantamentos sobre a Matriz de Insumo-Produto da América do Sul<sup>13</sup> que permitem ter um diagnóstico das possibilidades de integração produtiva e comercial entre os países da região.

---

<sup>7</sup> Ruy Mauro Marini, Vania Bambirra, Fernando Henrique Cardoso, entre outros.

<sup>8</sup> Unequal Exchange: A Study of the Imperialism of Trade (1972)

<sup>9</sup> Com efeito, não se trata mais de alterar os mecanismos de mercado, como propunha o Manifesto da CEPAL de 1949, mas de aceitar suas exigências e interesses, aperfeiçoando-os e se integrando a eles sem restrições, a traves da abertura e da liberalização amplas e profundas das economias latino-americanas. (...) Ao contrario do que propunha o pensamento histórico estruturalista da CEPAL de promover o crescimento “para dentro”, o regionalismo aberto parece ter invertido a pauta, ao propor voltar-se “para fora” e adequar-se integralmente às exigências de fora. (Op. Cit. p. 150).

<sup>10</sup> De acordo com Baldwin (2012), embora todo comércio seja consideravelmente regional, o que se verifica nas ditas CGV, é ainda mais regionalizado. Por este motivo, o autor defende que não se trata de Cadeias Globais, mas sim de Cadeias Regionais de Valor (CRV). A matriz de trocas é muito esparsa, com escassos fluxos globais e destaque predominante dos Estados Unidos, China e Alemanha. Essas CRV norte-americanas, europeias e asiáticas, concentram os maiores fluxos de comércio e produção de valor.

<sup>11</sup> <https://www.cepal.org/es/temas/cadenas-de-valor/acerca-cadenas-valor>

<sup>12</sup> Cadenas regionales de valor en América del Sur (2019) e Articulación productiva y cadenas regionales de valor: una propuesta metodológica para la región SICA (2018).

<sup>13</sup> La matriz de insumo-producto de América del Sur: principales supuestos y consideraciones metodológicas, 2016. Disponível em: <https://www.cepal.org/fr/node/43547>

O presente trabalho, é uma primeira aproximação ao tema e parte da hipótese de que a teoria estruturalista da Cepal surge como uma crítica às teorias clássicas do comércio internacional, embora o objetivo principal fosse o desenvolvimento entendido como industrialização. O comércio na teoria estruturalista era central para o acesso ao progresso técnico por parte dos países periféricos e entrada de divisas que viabilizariam a acumulação de capital para a industrialização. Nesse sentido, a integração comercial e produtiva regional era a estratégia para o desenvolvimento industrial dos países da região e em decorrência, sua inserção no comércio mundial enquanto periferia. A teoria neoestruturalista tem avançado para um meio termo entre as propostas estruturalistas clássicas e o livre comércio perante a estruturação da economia mundial em cadeias de valor. O comércio ainda é central na definição da inserção internacional dos países, contudo, na teoria neoestruturalista as formulações nesta área tem adquirido um caráter progressivamente técnico e instrumental, em detrimento da análise de economia política presente no estruturalismo.

Busca-se estudar e sintetizar as formulações dentro da teoria estruturalista e neoestruturalista da Cepal relativas ao comércio, com foco na evolução do pensamento e suas implicações na teoria. Para tal, serão analisados prioritariamente textos originais de autores pertencentes à escola estruturalista e neoestruturalista da Cepal, dos documentos produzidos pela Comissão e por comentadores. Buscar-se-á analisar e apresentar as principais ideias sobre o comércio, sua evolução e implicações no marco da teoria.

Além desta introdução, este trabalho divide-se em três partes. Na segunda seção, analisa-se o comércio na teoria das vantagens comparativas. O objetivo desta seção é fazer um breve histórico da inserção comercial da América Latina no século XIX, a partir da declaração de independência dos países e suas implicações para o seu posterior desenvolvimento econômico e a continuação é apresentada a teoria das vantagens comparativas de Ricardo.

Na seção três, examina-se o comércio na teoria estruturalista cepalina (1949-1990), nesta seção apresenta-se a formulação relativa ao comércio no estruturalismo focando em três elementos centrais, para o comércio na teoria estruturalista: a estrutura centro-periferia, a tese de deterioração dos termos de troca e a integração regional, apontando os debates e as influências de outras escolas do pensamento econômico nesses conceitos.

Na seção quatro, tecem-se considerações sobre o comércio no neoestruturalismo cepalino (1990 à atualidade), apresentam-se o regionalismo aberto, as principais proposições do neoestruturalismo e o contexto em que surgem. Para finalizar, serão colocadas considerações finais. Com base nos conceitos e abordagens apresentadas.

## **2. O comércio na teoria das vantagens comparativas**

A maioria dos países da América Latina se tornaram independentes entre inícios e meados do século XIX<sup>14</sup>. Posteriormente, seguiu uma fase de instabilidade política decorrente das disputas de poder ao interior dos países e a nível regional, com os países vizinhos, maioritariamente em decorrência da demarcação dos limites.<sup>15</sup> Na América Hispânica, os países não tinham relações

---

<sup>14</sup> Anos da independência das colônias latino-americanas de Espanha e Portugal: 1804 (Haiti), 1810 (México), 1811 (Paraguai, Venezuela), 1816 (Argentina), 1818 (Chile), 1819 (Colômbia) 1821 (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Peru), 1822 (Brasil, Equador), 1825 (Bolívia), 1828 (Uruguai) e 1902 (Cuba).

<sup>15</sup> O último conflito armado por demarcação de fronteira na América Latina foi em 1995 entre Equador e Peru. Algumas disputas territoriais se estendem até recentemente pela via do direito internacional como o caso de Venezuela e Colômbia, Chile e Bolívia entre outros.

comerciais entre si, nem com a colônia de Portugal (Império do Brasil a partir de 1889) porque eram mediadas pela metrópole.<sup>16</sup>

Segundo Oliveira (2003) os Estados latino-americanos, após a independência tiveram seus horizontes (comerciais) ampliados, pela liberdade de comércio interno e de desenvolvimento do setor externo. No início do século XX, poucos países da região tinham indústria incipiente. No caso do Brasil, com a chegada da família real, foi revogado<sup>17</sup> o alvará de restrição à indústria<sup>18</sup> e começou-se a aplicação de políticas protecionistas e de incentivo a atividade industrial. Na Divisão Internacional do Trabalho (DIT) que se articula no início do século XIX com Grã Bretanha como centro econômico e financeiro, a América Latina se insere como produtora de bens primários e importadora bens manufaturados. Oliveira (2003) aponta que no padrão de comércio determinado pelo capitalismo inglês que se estrutura no capitalismo concorrencial<sup>19</sup>:

...os alimentos e matérias-primas importados tendiam a aumentar a sua importância relativa no abastecimento do mercado inglês, pois a agricultura mostrava-se incapaz de concorrer com os produtos que chegavam aos portos britânicos. A demanda destes produtos crescia rapidamente. (Oliveira, p. . . 2003).

Ainda segundo Oliveira (2003), na América Latina surgem ramos de produção subsidiários que forneciam alimentos e outros artigos ao setor exportador, o que propicia o desenvolvimento do capital mercantil e a organização da divisão social do trabalho.

Segundo Oliveira (2003) o capital industrial exercia a hegemonia nas relações econômicas no interior da Grã Bretanha o que permitiria o estabelecimento das condições institucionais para o advento da grande indústria e a livre concorrência (na Grã Bretanha). No período manufatureiro o comércio exterior e o sistema colonial visavam à expansão e máxima valorização do capital comercial; no industrialismo às relações exteriores passam a ter por objetivo a máxima valorização do capital industrial, através da importação de alimentos e matérias-primas a preços mais baixos do que os preços internos.

As matérias-primas e alimentos baratos reduziram o valor do capital constante circulante e do capital variável da indústria, elevando assim as taxas de mais-valia e de lucro, o que potenciava a acumulação do capital industrial. (Oliveira, p. 184, 2003).

Celso Furtado<sup>20</sup> (1970) sintetiza o processo de formação do sistema econômico mundial em três pontos: a. existência de um núcleo que concentra os avanços no processo de capitalização (o qual concentra grande parte da atividade industrial e praticamente a totalidade dos equipamentos) financia as exportações mundiais de bens de capital, controla a infraestrutura de meios de transporte e é o principal mercado de produtos primários; b. Divisão Internacional do Trabalho sob a hegemonia deste núcleo que estimula a especialização e favorece o

---

<sup>16</sup> “A Espanha não chegou a interessar-se em fomentar um intercâmbio com as colônias ou entre estas. A forma como estavam organizadas as relações entre Metrópole e colônias criava uma permanente escassez de meios de transporte; e era a causa de fretes excessivamente elevados.” (Furtado, 2005)

<sup>17</sup> Arquivo Nacional [1808] (2018)

<sup>18</sup> Arquivo Nacional [1785] (2021)

<sup>19</sup> O capitalismo concorrencial corresponde ao período em que se difunde o padrão de industrialização inglês para ser reproduzido nos denominados países de industrialização atrasada através da ação deliberada dos Estado-Nação (França, Alemanha, Estados Unidos, Rússia, Japão).

<sup>20</sup> Economista brasileiro, um dos principais autores do estruturalismo latino-americano, ocupou importantes cargos a nível regional na CEPAL, na Conferência de Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), e a nível nacional: o Banco de Desenvolvimento (BNDE) e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

povoamento de espaços vazios e articulação de outras áreas ao mercado mundial através do comércio de matérias primas; c. Rede de transmissão do avanço tecnológico condicionada pelo sistema de DIT surgido com a Revolução Industrial.

Na sua obra *Princípios da Economia Política* (1817), o economista inglês David Ricardo (1772-1823) tem um capítulo dedicado ao comércio exterior no qual, segundo Blaug (2001), trata de provar duas proposições: uma, o valor do produto nacional é o mesmo para a economia fechada que para economia aberta e portanto o comércio exterior per se, não afetaria as taxas salariais nem as taxas de lucro; e a outra, o comércio aumenta a riqueza do país e portanto, o ingresso real é sempre maior com o livre comércio. O argumento central de Ricardo relativo ao comércio exterior, segundo Blaug, é que a taxa de lucro só aumenta se as importações são bens de assalariados<sup>21</sup> porque o aumento do preço do trigo (bem-salário principal na análise de Ricardo) eleva o salário monetário dos trabalhadores, o que eleva o valor da mão de obra e diminui o valor do capital. Isto se desprende de que o produto de uma quantidade dada de capital-mão de obra terá sempre o mesmo valor (medida invariável do valor por se fruto de um padrão invariável de produção).

A teoria do comércio internacional do Ricardo, segundo Blaug se baseia na relativa imobilidade de capitais entre nações já que as taxas de lucro são diferentes e a diferença comparativa dos custos é condição suficiente para a existência de comércio entre nações. Segundo Viner (1965) a doutrina dos Custos Comparativos sustenta que se o comércio é deixado em liberdade, no longo prazo, cada país tende a se especializar na produção de bens nos quais teriam vantagens comparativas em termos de custos reais (expressos em termos de quantidade de hora de trabalho) e esta especialização seria mutuamente vantajosa para os países. O exemplo que Ricardo utiliza para ilustrar sua proposição existem dois países, Inglaterra e Portugal os quais produzem tecidos e vinhos, e o único fator de produção: mão de obra<sup>22</sup>. Parte da concepção de três relações de custos entre bens produzidos por distintos países: diferenças iguais, diferenças absolutas e diferenças comparativas.

Na Tabela 1, temos as horas de trabalho requeridas para a produção de uma unidade de tecido (Pc) e de vinho (Pw) entre Portugal e Inglaterra. No primeiro caso, Portugal seria capaz de produzir os dois bens a menor custo, mas as razões dos custos de produção dos bens nos dois países são iguais. Para Adam Smith, o que permitiria o comércio exterior era a existência de vantagens de custos absolutas como no caso II, em que a Inglaterra tem a vantagem absoluta na produção de vinho e Portugal nos tecidos. No caso III, os países possuem vantagens comparativas nos custos de produção e o que importa é a relação entre os custos comparativos: Portugal na produção de vinho e Inglaterra na produção de tecido.

Tabela 1: Horas de trabalho requeridas para a produção de uma unidade de tecido e de vinho.

|            | I) diferenças iguais |       |       | II) diferenças absolutas |       |       | III) diferenças comparativas |       |       |
|------------|----------------------|-------|-------|--------------------------|-------|-------|------------------------------|-------|-------|
|            | Tecido               | Vinho | Pw/Pc | Tecido                   | Vinho | Pw/Pc | Tecido                       | Vinho | Pw/Pc |
| Inglaterra | 100                  | 88    | 0.88  | 100                      | 60    | 0.6   | 100                          | 120   | 1.2   |
| Portugal   | 90                   | 80    | 0.88  | 90                       | 80    | 0.88  | 90                           | 80    | 0.88  |

Fonte: Blaug, 2001.

Elaborado pela autora.

<sup>21</sup> Para Ricardo existiriam três tipos de bens: os produzidos para consumo interno; os produzidos para exportação e os bens de luxo. Estes últimos, se importados a menor preço pode permitir o aumento da poupança e com isso da acumulação de capital o que acabaria afetando a taxa de lucro.

<sup>22</sup> Para Ricardo, os preços relativos são determinados pelas quantidades relativas de mão de obra requeridas para a produção dos bens porque o processo de produção ocorreria nas mesmas circunstâncias que o padrão invariável.

De acordo com a teoria das vantagens comparativas, a Inglaterra gastaria 100 horas de trabalho para produzir uma unidade de tecido para exportação e compraria vinho por 80 horas de trabalho, sendo que se fosse produzido internamente gastaria 120 horas de trabalho. Portugal, por sua vez, vende vinho a Inglaterra onde uma unidade de vinho compra 1.2 unidades de tecido, enquanto uma unidade de vinho pode ser trocada na Inglaterra por mais do que 0.88 unidades de tecido. Os ganhos do comércio estão na poupança global no custo por unidade produzida: antes do comércio, Inglaterra e Portugal deveriam destinar 390 horas de trabalho para a produção de vinho e tecido, com o comércio entre os países, são necessárias 360 horas de trabalho.<sup>23</sup> Nas palavras do Blaug, pode-se sintetizar a lei de custos comparativos como:

A lei de custos comparativos pode se expressar sucintamente afirmando que cada país produzirá os bens cujos custos alternativos são o número de unidades de um bem que deve ser sacrificado para produzir uma unidade de outro bem. (Blaug, p. 150, 2001).<sup>24</sup>

De acordo com Viner, existem três formas de avaliar os ganhos do comércio internacional: i. Economia no custo de obtenção de determinada renda, ii. Aumento da renda e, iii. Termos de troca como índice para a divisão internacional e tendência de ganho. Blaug aponta que os lucros do comércio internacional em termos de tempo de trabalho poupado levariam a melhoras no bem-estar, mas Ricardo não explica de que forma se repartem entre os países os lucros do comércio nem como se determinam os preços internacionais. De acordo com o autor, John Stuart Mill teria mostrado que os termos de troca não dependem apenas das condições dos custos, mas do padrão de demanda. Segundo Viner, os custos comparativos estabelecem os limites dentro dos quais duas mercadorias poderiam ser trocadas uma pela outra, mas a relação real é estabelecida pela demanda recíproca dos dois países pelos produtos um do outro.

Quanto maior for a demanda de B em termos de A no país com uma vantagem comparativa na produção de A, mais próxima será, mantendo o resto constante, a taxa de câmbio de A para B para seus custos relativos de produção naquele país. Quanto maior for a demanda de A em termos de B no país com uma vantagem comparativa na produção de B, mais próximo, sendo as outras coisas iguais, será a taxa de câmbio de A para B para seus custos relativos de produção neste outro país. (Viner, p.447, [1937] 1965).<sup>25</sup>

### **3. O comércio na teoria estruturalista cepalina (1949-1990)**

A Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas (ONU).<sup>26</sup> Criada em 1948 com sede em Santiago de Chile, com o objetivo de contribuir ao desenvolvimento econômico da região e fortalecer as relações intra e extra regionais<sup>27</sup>, surge no contexto de pós-guerra marcado pela polarização entre dois modelos de sociedade: capitalista e socialista. O bloco capitalista ou ocidental reorganizou

---

<sup>23</sup> (Blaug, p. 147-148, 2001).

<sup>24</sup> Tradução nossa.

<sup>25</sup> Tradução nossa.

<sup>26</sup> A existência da CEPAL estava posta em questão em especial, por Estados Unidos desde seu nascimento em 1947. A proposta deste governo, segundo Dosman (2011) era, a criação de duas comissões regionais dentro do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, a Comissão Econômica para a Europa e a Comissão Econômica para a Ásia e o Extremo Oriente, com o objetivo de incorporar a ONU no processo de reconstrução destas regiões. Contudo, um grupo de países latino-americanos liderados pelo Chile teriam se posicionado contra esta iniciativa e reivindicado uma Comissão Econômica para a região.

<sup>27</sup> Segundo a CEPAL em sua página oficial.

suas relações econômicas, políticas e de segurança internacionais nos acordos de Bretton Woods em 1944<sup>28</sup> em que ocorre a passagem oficial da liderança mundial de Grã-Bretanha para Estados Unidos<sup>29</sup>, o qual se consagra como superpotência.

No seu discurso inaugural em 1949, o presidente dos Estados Unidos, Harry Truman anunciou um plano para a paz e a liberdade cujo primeiro ponto referia-se a fortalecer o papel da ONU em relação aos países recentemente emancipados para que se autogovernem sob princípios democráticos. Comprometia-se em manter o Plano Marshall de recuperação econômica da Europa e anuncia a criação da OTAN. O quarto ponto referia-se aos países subdesenvolvidos e anuncia um programa de desenvolvimento baseado nos conceitos de comércio justo democrático.<sup>30</sup>

O desenvolvimento entra no debate econômico nessa época e autores como Arthur Lewis, Simon Kuznets, Ragnar Nurkse, Rosenstein Rodan e Gunnar Myrdal contribuíram com modelos e estudos que influenciaram o pensamento e formulações cepalinas. Bielschowski (1998, p. 18) afirmou que o papel das teorias cepalinas seriam “a versão regional da nova disciplina que se instalava com vigor no mundo acadêmico anglo-saxão na esteira ideológica da hegemonia heterodoxa keynesiana, ou seja, seria a versão regional de teoria do desenvolvimento.” De acordo com o autor, a CEPAL contribuiu à história das ideias econômicas como um corpo analítico específico, com um enfoque metodológico próprio, histórico-estruturalismo, de análise da realidade da periferia a partir de suas especificidades e condicionantes estruturais internos, aos que propõe possibilidades de atuação estatal. Octavio Rodriguez sobre o método histórico estrutural:

O “método” do estruturalismo latino-americano leva em conta em particular as características reais das situações que se analisam, incluídos seus antecedentes históricos relevantes, por oposição a praticar a análise partindo de um conjunto de postulados gerais e abstratos cuja aplicabilidade se presume independente do lugar, a época e a história. Assim, o método estruturalista exige em cada caso laboriosas considerações sobre o contexto e antecedentes do problema específico que se analisa. (Rodriguez, p. 9, ano)<sup>31</sup>

O estruturalismo latino-americano surge no período que Goodwin (2008) denominou a “Era dourada” do pensamento econômico, que começou na Primeira Guerra Mundial e se estendeu até meados do século:

Os autores na era dourada estavam comprometidos com a compreensão dos problemas através do uso da História do Pensamento Econômico (HPE) como um dispositivo analítico. Eles viram a HPE como sendo heurísticamente significativa. Os autores da era dourada não pensavam a HPE como uma nova subdisciplina separada, como no final das contas foi tornar-se, mas como uma sobreposição de toda a economia, uma abordagem distinta para todos os

---

<sup>28</sup> O resultado dos acordos constitui a criação de organizações internacionais cuja existência se estende até a atualidade: Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial (originalmente BIRD), Organização Mundial do Comércio (original OIC), Tratado do Atlântico Norte e a ONU.

<sup>29</sup> Hirschman (1979)

<sup>30</sup> “Em quarto lugar, devemos embarcar em um novo e audaz programa para obter os benefícios de nossos avanços científicos e progresso industrial disponíveis para a melhoria e o crescimento das áreas subdesenvolvidas. Mais de metade das pessoas do mundo vivem em condições que se aproximam da miséria. Sua comida é inadequada. São vítimas de doenças. Sua vida econômica é primitiva e estagnada. A pobreza deles é uma desvantagem e uma ameaça tanto para eles quanto para áreas mais prósperas.” (Truman, 1949).

<sup>31</sup> Tradução nossa.

problemas econômicos que devem ser explorados tão plenamente quanto outras abordagens teóricas e empíricas. (Goodwin, p. 7, 2008).<sup>32</sup>

Segundo Goodwin, um dos motivos pelos quais a HPE se torna um dispositivo analítico nas formulações dos economistas dessa época é por conta das circunstâncias da primeira Guerra Mundial e da Grande Depressão que derrubaram a ilusão de que os problemas econômicos fossem simples e que o constructo do homem racional vivendo em sociedades democráticas e no livre-mercado continuaria em paz e prosperidade. As catástrofes desta época deixaram em evidencia inclusive que a organização da economia global, baseada nos impérios europeus devia ser reexaminada completamente. Outro motivo apontado pelo autor eram as questões que se colocavam: elas não podiam ser respondidas a partir de perspectivas técnicas e demandavam uma análise mais abrangente que do que a análise econômica convencional que considerasse outras áreas das ciências humanas.

A luz do apontado pelo Goodwin pode-se dizer que o surgimento do método histórico estrutural foi influenciado por esta época dourada da HPE nas ciências econômicas que abriu espaço para o questionamento das teorias convencionais a partir de enfoques com forte embasamento histórico e interdisciplinar.

Na próxima seção, apresentar-se-á sucintamente os quatro elementos considerados principais na teoria cepalina para o estudo do comércio: a estrutura centro-periferia, a tendência a deterioração dos termos de troca e a integração regional.

### ***3.1 A estrutura centro e periferia***

A noção de centro-periferia está presente nas teorias do imperialismo de autores marxistas no início do século XX em Rosa Luxemburgo (1913), Kautsky (1914), Lênin (1917) e Bukharin (1917). No caso de Rosa Luxemburgo, ela avalia que o imperialismo seria a expressão política do processo de acumulação do capital, na competição pelo domínio de áreas do globo ainda não conquistadas. A periferia seriam as regiões onde existiriam culturas pré-capitalistas para onde o capital se expandiria na procura de novos mercados e possibilidades de capitalização para sua mais-valia.<sup>33</sup> Kautsky, por sua vez, apontava que existia uma tendência a que a produção capitalista criasse uma desproporcionalidade entre os setores econômicos (industrial e agrícola), dado pelo aumento de produtividade da indústria que levaria a uma dificuldade na realização de suas mercadorias gerando a crise de superprodução. O autor observa que desde a “fase mercantil simples” existe uma tendência de expansão para as regiões agrárias ao interior dos países. O mesmo princípio valeria para a fase de produção capitalista avançada, na qual a política internacional se manifesta como imperialismo: o impulso de todas as nações capitalistas industriais de submeter e anexar as regiões agrárias com o objetivo de dominá-las.

Tanto Bukharin quanto Lênin compartilham a noção de Hilferding de que o Imperialismo seria uma fase do desenvolvimento capitalista – diferentemente de Kautsky e Rosa Luxemburgo que o entendiam como uma política internacional. O desenvolvimento da economia mundial interligaria a produção material de todos os pontos do planeta. Essa expansão decorrente do desenvolvimento capitalista levaria à ampliação extensiva dos laços econômicos incluindo novas regiões anteriormente marginais ao sistema e, intensiva, multiplicando e concentrando as relações econômicas dentro das regiões capitalistas. Na avaliação do autor, a economia mundial internacionalizaria a concorrência capitalista e sua “estrutura anárquica” dando resultado a crises e guerras entre nações.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Tradução nossa.

<sup>33</sup> (Luxemburgo, 1985, p. 305)

<sup>34</sup> (Bukharin, 1988)

Lênin, na sua obra “Imperialismo, fase superior do capitalismo” aponta para o processo de concentração e centralização do capital o qual daria surgimento aos monopólios e o surgimento da “oligarquia financeira”. O autor faz uma síntese da definição de imperialismo a partir de cinco traços fundamentais. O quinto refere à noção de centro e periferia:

5) o termo da partilha territorial do mundo entre as potências capitalistas mais importantes. O imperialismo é o capitalismo na fase de desenvolvimento em que ganhou corpo a dominação dos monopólios e do capital financeiro, adquiriu marcada importância a exportação de capitais, começou a partilha do mundo pelos trusts internacionais e terminou a partilha de toda a terra entre os países capitalistas mais importantes.(Lênin, 1979, pp. 641-642).

As teorias do imperialismo contém a noção de um mundo dividido em duas regiões: uma desenvolvida em sua indústria e suas finanças e outra atrasada e agrária, cuja relação era de dominação a nível econômico e político e que surgem em decorrência do mesmo processo, a expansão do modo de produção capitalista.

Fernand Braudel em sua obra *A Dinâmica do Capitalismo* (1987) sintetiza seu argumento sobre a formação do capitalismo na Europa. Distingue economia mundial de economia-mundo, a primeira referindo à economia do mundo considerada como um todo e, a economia-mundo (a partir do vocábulo alemão *Weltwirtschaft*) como sendo a economia de uma porção do planeta, na medida em que essa economia forma um todo econômico. De acordo com Braudel, a economia-mundo se define como uma tríplice realidade: i. “Ela ocupa um espaço geográfico dado; portanto, tem limites que a explicam e que variam, embora com uma certa lentidão”; ii. “aceita sempre um pólo, um centro, representado por uma cidade dominante, outrora uma cidade-Estado, hoje uma capital, entenda-se, uma capital econômica” podendo existir dois centros simultâneos numa mesma economia-mundo; iii. Se reparte em regiões sucessivas:

“O núcleo e a região que se estende em torno do centro (...). Depois vêm as zonas intermediárias, em torno desse núcleo central. Finalmente, muito amplas, as margens que, na divisão de trabalho que caracteriza a economiamundo, são mais subordinadas e dependentes do que participantes. Nessas zonas periféricas, a vida dos homens evoca frequentemente o purgatório, ou mesmo o Inferno. E a razão suficiente disso é, realmente, a sua situação geográfica. (Braudel, p. 30-31, 1987).

Para Wallerstein (2005) o sistema-mundo moderno, que teve origem no século XVI e estava restrito à Europa e América se expandiu abrangendo atualmente a totalidade do globo e constitui para ele uma economia-mundo capitalista. Organiza-se de acordo a uma divisão internacional do trabalho - principal força unificadora do sistema- onde existem fluxos de trocas comerciais, de capital e trabalho. O sistema está composto por unidades estatais e diversas culturas, mas instituições básicas são os mercados. Para o autor, o par “centro-periferia” é uma contribuição dos acadêmicos do ‘Terceiro Mundo’ para explicar as relações políticas e econômicas assimétricas do sistema internacional e acrescenta ao esquema a existência de estados semiperiféricos<sup>35</sup>:

Os estados semiperiféricos têm uma mistura relativamente parelha de processos de produção [do centro e da periferia] e se encontram em uma situação muito complicada. Sob pressão dos estados fortes e pressionando os estados fracos,

---

<sup>35</sup> A definição de estado semiperiférico se assemelha com a formulação de ‘subimperialismo’ utilizada por Marini (1973).

sua principal preocupação é manter sua distância da periferia e fazer o possível para ter acesso ao centro. (Wallerstein, p. 23, 2005).

Segundo Di Filippo (2009) a visão teórica dos preços e do mercado no estruturalismo latino-americano, assim como as formulações apresentadas, se fundamenta em que o mercado reflete as posições de poder dos atores sociais em relação às diferentes esferas de cada sociedade. Desta forma, os preços de mercado podem ser entendidos como uma medida das posições de poder (medido pelo poder de compra) e das estratégias e táticas específicas das partes, e as variações revelam as mudanças progressivas desta situação. Ainda segundo o autor, a perspectiva centro-periferia combinou duas perspectivas sistêmicas: o sistema econômico internacional e os sistemas econômicos nacionais. A ênfase colocada no caráter assimétrico da distribuição do progresso técnico – gerado no centro – e a distribuição concentrada de seus benefícios abriu espaço para teoria centrado nos conceitos de sistema e posições de poder assimétricas.

### **3.2 A tendência à deterioração dos termos de troca**

Segundo Singer (2018), a hipótese de deterioração dos termos de troca Prebisch-Singer, publicada de forma independente em 1950 afirma que existe uma tendência estrutural à deterioração dos termos de troca dos países dos países subdesenvolvidos em relação aos países industriais e a fundamentação empírica estaria dada pelo estudo da evolução dos termos de troca entre Grã Bretanha com países primário-exportadores entre os anos de 1873 e 1938. De acordo com o autor, durante a primeira metade do século XIX, a experiência estatística histórica relativa aos termos de troca britânicos apontava no sentido contrário, já que os preços britânicos de importação de commodities primárias aumentaram em relação aos preços dos produtos manufaturados britânicos o que coincidia com a interpretação que dos economistas do pensamento clássico:

No pensamento clássico, até e incluindo John Stuart Mill, era dado por certo que existia uma tendência de aumento no preço dos produtos primários em relação às manufaturas, especialmente devido à pressão do excesso de população e o processo de urbanização que manteria os salários e o custo de produção das manufaturas em baixa. (Singer, p. 13562, 2018).

Esta interpretação correspondia com a experiência concreta do século XIX e sentaram as bases para as formulações de Marx e posteriormente foi aplicado por Arthur Lewis (1954). O economista alemão Hans W. Singer (1910-2006) ingressou no Departamento de Economia da ONU em 1947 no qual trabalhou por duas décadas e ocupou cargo de alta relevância<sup>36</sup>. Em sua análise dos termos de troca britânicos após 1873 ‘Preços Relativos de Exportações e Importações de Países Subdesenvolvidos’, apresenta a base do que posteriormente será a hipótese Prebisch-Singer. Existia grande relutância em aceitar a hipótese de evidência empírica e ela gerou uma série de debates a nível internacional e regional. Antes de entrar em alguns destes debates, sintetizam-se os pontos principais do argumento da tese segundo Singer (p. 13564, 2018).

1. Diferentes elasticidades de demanda do produto primário e manufatura. A elasticidade preço da demanda dos produtos primários é menor e isto significa que em caso de queda dos preços, não haveria compensação no balanço de pagamentos em decorrência do aumento do volume.
2. A demanda por commodities primárias está mais vinculada à expansão do que a demanda de manufaturados produtos, devido à baixa elasticidade dos produtos primários – em particular, os

---

<sup>36</sup> Diretor da Divisão Econômica da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO) e Diretor do Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social (UNRISD).

produtos agrícolas – e à superioridade tecnológica dos países industriais que permite desenvolver substitutos sintéticos para as matérias primas.

3. A superioridade tecnológica dos países industriais implica que suas exportações incorporam uma tecnologia mais sofisticada cujo controle está concentrado nos países exportadores e, especialmente, nas matrizes das grandes multinacionais localizadas nesses países.

4. As estruturas dos mercados de commodities e de trabalho são diferentes nos países industriais e nos países em desenvolvimento. Isto significa que os resultados do progresso técnico e do aumento da produtividade são absorvidos em grande parte pela maior renda dos fatores, em vez de preços mais baixos para os consumidores. Nos países "periféricos" em desenvolvimento, ao contrário, por conta da mão-de-obra desorganizada, a população rural excedente (Lewis 1954) e sua transferência parcial para o desemprego urbano, é mais provável os resultados do aumento da produtividade se traduzem em preços mais baixos, beneficiando ao consumidor dos centros e não o produtor nacional.

No *Manifesto da Cepal*, Prebisch aponta que as matérias primas são mercadorias com elasticidade de renda baixa, o que significa que embora a renda disponível dos consumidores aumente não necessariamente o consumo o faça. Em consequência, a produtividade na América Latina é baixa, o que não permitiria ter uma margem de poupança suficiente para investimento produtivo. O que torna necessário o ingresso de capital estrangeiro para romper o círculo vicioso e com o tempo, aumentar o excedente de forma com que seja possível substituir o capital estrangeiro por nacional.<sup>37</sup> Ainda, o autor reconhece que as vantagens econômicas da DIT eram inquestionáveis, porém, a distribuição dos frutos do progresso técnico não se produzia da forma equitativa, conforme a teoria econômica afirmava. Por este motivo, o autor sinalizava a industrialização como o caminho para se apropriar dos frutos do progresso técnico o que permitiria ter melhor qualidade de vida e acumulação de capital como consequência de uma margem de poupança maior que permitiria investimentos e levaria ao aumento da produtividade.

Na sua teoria sobre a troca desigual, o economista marxista de origem grego-francês Arghiri Emmanuel (1972)<sup>38</sup> toma como base os escritos de Marx sobre “a questão colonial” e a teoria do imperialismo de Lênin para debater a tese Prebisch-Singer. Partindo do pressuposto de uma única taxa de lucro mundial resultante da mobilidade internacional de capital e na existência de uma diferença salarial internacional (que favorece aos trabalhadores do centro) resultante da imobilidade de mão-de-obra desde a periferia para o centro, considerando o salário uma variável independente. Com base nestas suposições, Emmanuel mostrou que a troca desigualdade depende da taxa de excedente (*surplus value*) de um país e sobre sua composição orgânica de capital em relação com a média mundial.<sup>39</sup> Segundo Da Silva, a periferia tende a transferir excedentes através do comércio porque a sua taxa de valor excedente é superior à média mundial.

Portanto, mesmo que as composições orgânicas do capital sejam equalizadas, uma troca desigual resulta da existência de um diferencial salarial entre o centro e a periferia, expresso como sendo a taxa de valor excedente inferior no centro do que na periferia (a taxa de valor excedente pode ser expressa como um sobre o valor da força de trabalho ou "peso dos salários" menos um,  $e = (1/w)-1$ ). Segundo Emmanuel, uma troca desigual no "sentido estrito" caracteriza as relações comerciais entre o centro e a periferia. (Da Silva, p. 14045, 2018)

---

<sup>37</sup> Em efeito, a produtividade nesses países é muito baixa, porque falta capital; e falta capital por ser muito estreita a margem de poupança, causada pela baixa produtividade. Para romper este círculo vicioso sem deprimir exageradamente o consumo presente das massas, que geralmente é baixo, se requer do concurso transitório do capital estrangeiro. (Prebisch, 1949, p.39).

<sup>38</sup> Unequal Exchange: A Study of the Imperialism of Trade (1972)

<sup>39</sup> Da Silva, p. 14044, 2018.

Na América Latina a teoria da dependência, também parte de uma perspectiva marxista, afirma a existência de obstáculos externos, relativos à inserção internacional e obstáculos que foram interiorizados tornando à periferia dependente, limitando suas possibilidades de desenvolvimento. O desenvolvimento dos centros e o subdesenvolvimento da periferia como diriam Furtado na sua obra *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (1964) seriam duas faces da mesma moeda e por tanto, dois fenômenos que pertencem à mesma realidade e que são, por tanto, produto do mesmo processo: o desenvolvimento capitalista. Para a Marini (1973) existe uma transferência de valor que acontece de dois modos: tanto pelo intercâmbio de mercadorias de diferente composição orgânica do capital, permitindo que os países industriais se apropriem do lucro extraordinário; quanto pelo fato de que as nações industriais produzem produtos que as nações dependentes não produzem ou pelo menos não com a mesma eficiência o que faz com que as primeiras determinem os preços dos produtos manufaturados que vendem à periferia.

### **3.4 A integração regional.**

No início da década de 1960, Prebisch fez uma avaliação crítica do processo de industrialização, que começava a apresentar sinais de estagnação. De acordo com esta análise, a indústria tinha sido excessivamente protegida em detrimento da promoção das exportações e expansão do planejamento estatal. De acordo com o autor, as possibilidades de substituição de importações para o mercado interno de bens de consumo não duráveis tinham sido esgotadas, o que teria levado à necessidade de se avançar para a produção de bens intermediários, bens de capital e bens de consumo duráveis. Dada a necessidade de acessar mercados mais vastos, seria necessário incentivar a integração comercial.

No texto redigido por Prebisch “Mercado Comum Latino-Americano” (1959), o autor apresenta a proposta da conformação de um bloco comum entre todos os países da América Latina que segundo o autor “deverá ser o resultado de uma política mais do que de uma fórmula” (p. 327, 2008). Neste texto, Prebisch coloca que o processo de integração deve ser feito por etapas e propõe algumas medidas que poderiam ser aplicadas de forma gradual. O interessante é que o autor deixa claro que se trata de um processo político que requer diálogo e reciprocidade, no qual devem ser levadas em conta as assimetrias de todos os países no processo, algo que ainda na atualidade é um problema dentro dos processos de integração regional.

A tese central do texto sobre o Mercado Comum é que o problema fundamental da América Latina reside em conseguir uma taxa satisfatória de crescimento econômico que permita convergir para o nível de renda dos países desenvolvidos. Na avaliação do autor, existiam dois obstáculos para o desenvolvimento naquele período: a relativa lentidão com que crescem as exportações de bens e serviços e as limitações que isso impõe à capacidade de absorção dos capitais estrangeiros. O mercado comum surge como uma proposta alternativa à política de substituição de importações, para que os países latino-americanos pudessem adquirir bens industriais de países da região que antes eram pagos com aumentos de exportação (ao resto do mundo). Isso permitiria a diversificação das exportações e das importações o que reduziria a vulnerabilidade externa. O mercado comum não teria a função de “conspirar”, segundo Prebisch, contra o comércio internacional, mas estimulá-lo, o que dependeria também da receptividade dos países centrais a esta iniciativa.

Apesar da ideia da integração na América Latina estar presente desde o período da independência dos Estados, as propostas de integração comercial só começam a se concretizar na década de 1960 com a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) que nos anos de 1980 se converteria na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). O Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT)<sup>40</sup> criado em Novembro de 1947

---

<sup>40</sup> O GATT foi um acordo multilateral com o objetivo de definir um quadro regulamentar para o comércio internacional, bem como uma instância de negociação pautal e condições comerciais.

estabeleceu no seu primeiro artigo a cláusula da nação mais favorecida, que determinava que qualquer vantagem ou privilégio concedido a um dos Estados partes deveria ser imediata e incondicionalmente alargado aos restantes Estados signatários<sup>41</sup>, com algumas exceções. A ALALC e posteriormente a ALADI são as instituições guarda-chuva de todos os acordos de integração comercial da região.

Em 1962, Prebisch deixa a CEPAL e passa a presidir a UNCTAD e, em 1964, escreve “Rumo a uma política econômica para o desenvolvimento”. Neste texto, o autor, sobre o GATT, discute por que o organismo não consegue garantir que os países industriais concedam preferências aos países em desenvolvimento com base no reconhecimento das disparidades. Desta forma, o informe tem o objetivo de argumentar em favor de uma mudança na política internacional e propõe a concessão de preferências entre países em desenvolvimento e aponta como possível saída a integração destes países, a base de uma política comum de “crescimento para dentro”, colocando à ALALC (Associação Latino-americana de Libre Comercio) como o espaço propício. A continuação, explica os motivos pelos quais os países em desenvolvimento devem se unir:

Seja como for, a agrupação dos países em desenvolvimento se impõe por uma série de considerações: fazer mais racional e econômica a política de industrialização através da especialização e a divisão do trabalho; evitar ou corrigir, dependendo dos casos, as deformações anteriores da política de industrialização em compartimentos estancos; promover a competência industrial dentro da agrupação e contra restar a tendência ao exagerado protecionismo agrícola de alguns países em desenvolvimento. (PREBISCH, 1964, p. 39).

A integração então surge como uma proposta para viabilizar a continuação do processo de industrialização por substituição de importações, mudando a estrutura produtiva dos países e reduzindo a vulnerabilidade externa.

#### **4. O comércio no neoestruturalismo cepalino (1990 à atualidade)**

De acordo com a CEPAL, a onda do regionalismo pode ser dividida em duas etapas, a primeira corresponde ao período entre 1950 a 1970. Nos anos 1980, a crise regional da dívida externa e os surgimentos de blocos de países centrais como Comunidade Econômica Europeia levaram a uma crise desse padrão de desenvolvimento e integração. Segundo Mollo e Amado (2001) parece paradoxal a intensificação da prática internacional de blocos de econômicos num período de liberalização generalizada que caracteriza o processo de globalização, aparentemente isto corresponde a uma reação defensiva dos países frente ao próprio processo de globalização com vistas a procurar uma melhor inserção no mercado internacional. “A tendência é a proteção interna ao bloco vis-a-vis os demais países ou blocos, seja em vista de acordos mais favoráveis com o resto do mundo, seja para contar com um peso político mais importante nas negociações internacionais.”(Mollo e Amado, p. 129, 2001). Neste período surge o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) com o objetivo de se constituir como um mercado comum nos moldes do regionalismo aberto.

O Regionalismo Aberto, em contraposição ao “velho regionalismo”<sup>42</sup>, foi a abordagem elaborada pela CEPAL na década de 1990 com o objetivo de pensar a inserção de América

---

<sup>41</sup> Esta cláusula, ainda em vigor na Organização Mundial do Comércio (OMC), sucessora do GATT, contempla formalmente algumas exceções, entre as quais as mais importantes: Zonas Francas, Uniões Alfandegarias e acordos de tratamento preferencial.

<sup>42</sup> No “velho” regionalismo os países latino-americanos se beneficiariam da integração pelo acesso a um mercado mais amplo, aproveitamento de economias de escala e a possibilidade de se especializar. Aumentaria o comércio

Latina no marco da globalização. Nesse período proliferaram diversas teorias sobre o fim da história e conseguinte triunfo do capitalismo que implica o surgimento de uma nova era sem fronteiras, que exigia competitividade e abertura das economias. As proteções comerciais se tornaram barreiras, os direitos são flexibilizados, e prima a alta mobilidade de capitais, mercadorias e serviços. Contraditório em sua denominação e em sua proposta procura conjugar a ideia de região delimitada com interesses comuns com a abertura comercial e financeira.

Alguns dos efeitos positivos elencados pelos defensores deste tipo de integração seriam: aumento de produtividades e competitividade na indústria e na agricultura, economias de escala, promoção de investimentos, redução de custos de transação, standardização de normas e regulamentos, especialização produtiva, estabilidade e crescimento com equidade social. Argumentavam que o mercado regional era limitado e que a Substituição de Importações, à qual Prebisch defendeu na década de 1980, não era mais viável. A integração se tornou um processo complementar para o crescimento econômico e a industrialização deixou de ser o objetivo principal.

#### ***4.1 Contexto histórico, rompimentos e continuidades***

O novo paradigma estabelecia como meta uma economia internacional aberta e transparente, interligada em contraposição à fragmentação decorrente dos blocos econômicos e comerciais. Como explica Oliveira (2014, p. 27):

Ao contrário disso, as iniciativas que surgem, neste momento, buscam obter uma melhor inserção na economia mundial, por meio da abertura comercial e da aproximação de outras nações que estão fora do bloco, principalmente aquelas detentoras de tecnologia.

O regionalismo aberto concilia a interdependência, produto dos acordos especiais de caráter preferencial e a liberalização comercial. Recomendando não aumentar as barreiras tarifárias, estabelecer acordos de integração com condições de adesão flexíveis, tarifa externa comum e moderado nível de proteção. Os países superavitários deveriam facilitar o ingresso a seus mercados dos países menores e reforçar jurídica e financeiramente os organismos regionais. Por último, os governos, teriam a tarefa de gerar estruturas flexíveis para a articulação empresarial.

O Estruturalismo original promovia a industrialização no marco de uma estratégia para o desenvolvimento autônomo, com o objetivo de modificar a forma de inserção internacional da região de acordo com as necessidades determinadas politicamente pelos Estados. No marco do Regionalismo Aberto a industrialização tem o objetivo de promover e conquistar mercados externos competitivos e dinâmicos, de acordo com as exigências do mercado internacional. A integração da era do Regionalismo Aberto consiste em uma integração internacionalista livre, sendo um passo intermediário para a liberalização comercial e não mais um fim em si mesma. Baseia-se em acordos de livre comércio que desmontam os mecanismos de proteção o quais faziam da integração uma proposta estratégica para a região.

A integração concebida na perspectiva estruturalista original procurava integração comercial e produtiva no marco de um projeto de desenvolvimento regional, em que a região agiria como bloco econômico no sistema internacional. Segundo Corazza (2005) na prática, o RA promoveu a liberalização, a privatização assim como reformas estruturais de cunho

---

intra região e daria impulso à industrialização. Ainda segundo Oliveira (2014), a planificação é fundamental para este tipo de integração de forma de não aumentar a desigualdade entre os países. Contudo, de acordo com a avaliação da Comissão, para finais dos anos 1960 a maioria das experiências regionais de integração tinham fracassado.

liberalizante e as políticas macroeconômicas propostas no Consenso de Washington, salientando os efeitos positivos da abertura e deixa de lado a preocupação em estabelecer proteção como pregava o estruturalismo original.

Com efeito, não se trata mais de alterar os mecanismos de mercado, como propunha o Manifesto da CEPAL de 1949, mas de aceitar suas exigências e interesses, aperfeiçoando-os e se integrando a eles sem restrições, através da abertura e da liberalização amplas e profundas das economias latino-americanas. (...) Ao contrário do que propunha o pensamento histórico estruturalista da CEPAL de promover o crescimento “para dentro”, o regionalismo aberto parece ter invertido a pauta, ao propor voltar-se “para fora” e adequar-se integralmente às exigências de fora. (CORAZZA, 2005, p. 150).

Da mesma forma, o Estado segundo Corazza, perde seu papel estratégico em relação ao desenvolvimento. O processo de desenvolvimento deixa de ser uma estratégia regional para melhorar a inserção internacional da periferia e cabe ao Estado um mero papel de coadjuvante do mercado internacional.

#### **4.2 O comércio na teoria neoestruturalista na conjuntura atual**

O Neoestruturalismo inicia sua elaboração na década de 1990 com o documento *Transformação Produtiva com Equidade*. A CEPAL o apresenta esta perspectiva como oposto ao paradigma neoliberal que influenciou o Regionalismo Aberto e a superação do estruturalismo incorporando novos elementos como a mobilidade de capitais, privatizações, desregulamentações, abertura comercial e maior integração regional<sup>43</sup>. A igualdade se torna um princípio ético normativo primordial e rearticula a relação entre o Estado, o Mercado e a Sociedade. A categoria desenvolvimento não se limita a uma dimensão econômica, incorporando questões sociais e ambientais.

Esta perspectiva fusiona elementos da análise Estrutural com as pautas neoliberais do Regionalismo Aberto em torno das palavras chaves; competitividade, crescimento, progresso técnico e equidade. A industrialização é voltada à exportação e o Estado continua no seu papel coadjuvante. De acordo com Gargiulo (2016) a CEPAL procura ajustar-se às pautas do receituário neoliberal, aplicado principalmente pelos organismos multilaterais como FMI e BM. Segundo o autor, Bielschowski (2000 e 2009) divide esta perspectiva em dois períodos: a primeira década neoestruturalista iria até 1997 e a segunda se divide em dois, de 1998 até 2008 e deste ano em diante. No documento da CEPAL *Neoestruturalismo e as correntes heterodoxas na América Latina e o Caribe no início do século XXI* (2015), o estruturalismo e o neoestruturalismo são definidos da seguinte forma:

O estruturalismo surgiu, em parte, como uma reação ao pensamento ortodoxo na economia devido ao seu falso sentido de universalidade e sua limitada aplicabilidade ao mundo real (Prebisch, 1950, pag. 498; Furtado, 2003, pags. 85-87), e, poderia se dizer, ao mundo em desenvolvimento. O neoestruturalismo constitui um esforço por adaptar as teses estruturalistas a um contexto cambiante e propor, ao mesmo tempo, novos temas e pautas para seu desenvolvimento metodológico e a formulação de políticas econômicas. (BARCENA, 2015, p.79)<sup>44</sup>

Segundo Hernández (2015), as principais críticas do neoestruturalismo ao estruturalismo são a confiança excessiva no Estado, o pessimismo em relação ao mercado externo e a subestimação dos aspectos monetários e financeiros. Coloca como principais limitações do enfoque a limitada

---

<sup>43</sup> BARCENA (2015)

<sup>44</sup> Tradução nossa.

preocupação com as variáveis macroeconômicas de curto prazo, a fraca articulação entre as políticas de curto prazo com os objetivos nacionais de desenvolvimento. Partem de uma proposta em que o Estado seja fortalecido e intervenha de forma seletiva para permitir o funcionamento do mercado. A partir desta perspectiva, os autores neoestruturalistas procuram retomar algumas contribuições de Prebisch, atualizando o conceito de desenvolvimento que leva em consideração a igualdade como princípio normativo, a mudança de paradigma a nível global e a necessidade de políticas alternativas.

Hernández explicita que o objetivo do seu artigo é “desmistificar o falso dilema das concepções que contrapõem de forma excludente a função do Estado com o papel do mercado na atividade económica”. Procura resgatar o que acredita que seja um elemento essencial na cosmovisão de Prebisch para a atualidade, em particular para América Latina: “sua concepção balanceada entre as medidas intervencionistas e o respeito pelo mercado, junto com seu elevado pragmatismo”. (Idem, p. 325). A escola regulacionista francesa entende que o Estado continua sendo uma instituição central na sociedade e não se tornou obsoleto em detrimento do mercado, porque é ele quem viabiliza o bom funcionamento desta instituição. Embora reconhecendo as necessidades de mudanças estruturais para se adaptar às mudanças no sistema internacional, os neoestruturalistas aderem a esta perspectiva por entender que o Estado é fundamental para o desenvolvimento econômico e social.

Segundo teoria institucionalista, o Estado e o mercado são instituições importantes no processo de desenvolvimento. Contudo, o Estado deve ter uma visão de longo prazo e criar instituições assim como, mediar em conflitos que surgem no marco de mudanças estruturais. Segundo os Neo-Estruturalistas, o Estado na América Latina tende a ser social-liberal e cada vez mais democrático. Segundo Bresser Pereira (1998) a dimensão liberal do Estado na América Latina se evidencia na forma em que desempenha suas funções de maneira competitiva, com transparência, evitando monopólios e burocracia, e por este motivo o Estado social-liberal não substituiria o mercado, mas o complementaria.

## **V. Considerações finais**

As formulações do estruturalismo latino-americano surgem num contexto da era dourada da HPE (Goodwin) em que se entende à disciplina como um dispositivo analítico para a compreensão dos problemas econômicos da época. Nesse sentido, a metodologia e as formulações teóricas da CEPAL incorporam a partir da estrutura centro-periferia uma dimensão geopolítica das relações assimétricas entre os Estados no sistema internacional, a partir da compreensão histórica da inserção da América Latina no mercado mundial e, também, do período histórico em que essas teorias são elaboradas. Nesse sentido, a crítica à teoria das vantagens comparativas do Ricardo a partir da formulação da tese de deterioração dos termos de troca, mais do que mostrar a invalidação da teoria ricardiana, deixam em evidência as mudanças nas relações econômicas internacionais entre final do século XIX e início do século XX.

A estrutura centro-periferia, a tese Prebisch Singer e as formulações referentes à integração como uma via para viabilizar o processo de desenvolvimento regional seriam os elementos-chave para a análise do comércio no estruturalismo clássico. Na década de 1960 foi promovida pela CEPAL a conformação de um Mercado Comum com base na cooperação e buscando cautela para não acentuar as assimetrias entre os países da América Latina. Com o esgotamento do processo de substituição de importações na região, o fracasso dos processos de integração nos moldes do “velho regionalismo” e a globalização, surge a perspectiva do regionalismo aberto o qual coloca em pauta a liberalização das relações econômicas a fim de promover a redução da participação do Estado na economia. Ao mesmo tempo, surgem nesse período iniciativas como o MERCOSUL, que se constitui como um bloco econômico de integração regional que busca a liberalização do comércio entre os Estados-parte com o objetivo

de atingir um Mercado Comum nos moldes da integração europeia, como reação ao crescente processo de globalização.

O neoestruturalismo se propõe a princípio como uma adaptação da proposta do estruturalismo ao novo contexto mundial, ou seja, mantendo as pautas liberais e incorporando novas dimensões sociais e ambientais em sua formulação. Nessa perspectiva, o comércio não retoma a dimensão política no marco do sistema internacional que teve no antigo estruturalismo com a concepção de centro-periferia, a tese de deterioração dos termos de trocas e a integração como estratégia para o desenvolvimento.

## Referências Bibliográficas

Arquivo Nacional, Alvará que proíbe as fábricas e manufaturas no Brasil, [1785] 2021, disponível em: [http://historiacolonial.arquivonacional.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3674&catid=145&Itemid=286](http://historiacolonial.arquivonacional.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3674&catid=145&Itemid=286)

Arquivo Nacional, Alvará de 1808 que autoriza as fábricas e manufaturas no Brasil, [1808], 2018. Disponível em: [http://historialuso.an.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3675&catid=145&Itemid=279](http://historialuso.an.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3675&catid=145&Itemid=279)

Barcena, Alicia. PRADO, Antonio. *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril de 2015.

Baldwin, R. WTO 2.0: Global Governance of Supply-chain Trade. London: CEPR, 2012.

Bielschowsky, R, CINCUENTA AÑOS DEL PENSAMIENTO DE LA CEPAL: UNA RESEÑA, Fondo Cultura Económica/Cepal, 1998. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2038>

Bielschowsky, R (Comp) (2010) Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio 1998-2008, 2010, Cepal. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2007>

Bielschowsky, R; Izam, M; Mulder, N. Dos estudios de la evolución del pensamiento da Cepal sobre la diversificación productiva y la inserción internacional (1949-2008), 2011, Cepal. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4337>

Bielschowsky, R; M, Torres (Comps) Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio, 2018.

Blaug, Mark. Teoría económica en retrospectiva. Fondo Cultura Universitaria, México, 2001.

Boianovsky, M, A View from the Tropics: Celso Furtado and the Theory of Economic Development in the 1950s, (2010).

Boianovsky, M. and R. Solís. 2014. The origins and development of the Latin American structuralist approach to the balance of payments. *Review of Political Economy*. 26: 23-59

Boianovsky, M. Between Lévi-Strauss and Braudel: Furtado and the historical-structural method in Latin American political economy, *Journal of Economic Methodology*, Routledge, 2015.

Boianovsky, M. Celso Furtado. *The New Palgrave Dictionary of Economics*, ed. 2018

Braudel, F. A dinâmica do capitalismo. Rio de Janeiro: Rocco, 1987

Bukharin, Nicolai. A economia mundial e o imperialismo: esboço econômico. Abril Cultural, 1988

Corazza, G. O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, maio 2006.

Di Filippo, A. Latin American structuralism and economic theory. *Review*. CEPAL, 2009.

Dosman, Edgar, J. Raúl Prebisch (1901-1986) A construção da América Latina e do Terceiro Mundo. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado / Contratempo, 2011.

Ffrench-Davis, R.; Torres, M. Neo-structuralism *The New Palgrave Dictionary of Economics*, ed. 2018

Furtado, C. Formação Econômica do Brasil, Companhia Editora Nacional, São Paulo, 2008.

Furtado, C. Essencial Celso Furtado. Penguin, Companhia das Letras, 2016. Disponível em: [https://interpretacoesdobrasil.files.wordpress.com/2016/08/furtado\\_essencial.pdf](https://interpretacoesdobrasil.files.wordpress.com/2016/08/furtado_essencial.pdf)

C. Goodwin. 2008. The History of Economic Thought. In *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2nd. ed.

Hernandez, R. Transformación del Estado y paradigmas de desarrollo en América Latina. In: BARCENA, Alicia. PRADO, Antonio. *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril de 2015.

Hirschman, A. O. Além das Assimetrias. Notas Críticas sobre mim na Mocidade e alguns outros Velhos Amigos. *Revista Estudos Econômicos USP*. V. 9, N. 1 (1979) (pp. 93-100).

Kautsky, Karl. O imperialismo. In: TEIXEIRA, Aloísio (Org.). Rio de Janeiro: Record, 2009.

Lênin Vladimir I. Imperialismo Fase Superior do Capitalismo. In: *Obras escolhidas*, v.1. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

Luxemburgo, Rosa. A acumulação de capital. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

Mollo, M. L.; Amado, A. Globalização e Blocos Regionais: Considerações Teóricas e Conclusões de Política Econômica. *Estudos Econômicos*. V. 31, N. 1, P. 127-166, JANEIRO-MARÇO 2001, São Paulo.

Oliveira, C. A. B. de, Processo de industrialização do capitalismo originário ao atrasado São Paulo: Editora UNESP; Campinas, SP: UNICAMP, 2003

Oliveira, A. C. Do velho ao novo regionalismo: evolução das políticas conjuntas para o desenvolvimento planejado da América Latina. ILPES, CEPAL, Santiago de Chile 2014.

Prebisch Raúl, El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas (1949), CEPAL, ONU.

\_\_\_\_\_, *Hacia una política comercial en pro del desarrollo* (1964)

Viner, Jacob, *Studies in the Theory of International Trade* [1937], New York: Harper and Brothers, 1965.

Rodriguez, Octavio. “El estructuralismo latinoamericano”(2006), Siglo veintun editores /Cepal, disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1952>

Singer, H. W. Terms of Trade and Economic Development, *The New Palgrave Dictionary of Economics*, ed. 2018 (pp. 13562- 13566)

Wallerstein, I., M., *Análise de Sistema-Mundo. Uma introdução*. Siglo XXI Editores, 2005.