

# Teorias estruturalistas do crescimento e do desenvolvimento

# 18

## 18.1 O estruturalismo

Até agora foi relacionado um conjunto de modelos e teorias sobre o crescimento e o desenvolvimento que pode ser classificado em dois grupos. No primeiro, encontram-se as formulações de filiação liberal e neoclássica, as quais, por caminhos distintos, assumem que a modernização econômica e o progresso resultam de um movimento espontâneo das leis de mercado, cabendo às esferas sociais, políticas e institucionais o desafio da adaptação às transformações provocadas pela livre ação das forças do mercado (Solow, Lewis, Schultz, Schumpeter). Num outro grupo, estão reunidos os estudos que negam que a manutenção dos níveis de crescimento (no caso dos países desenvolvidos) e o ingresso na era industrial (no caso dos países pobres ou em desenvolvimento) possam ser obtidos num ambiente de livre mercado. Defendem uma ação intervencionista, em graus variados, para viabilizar os investimentos, o crédito e o planejamento das ações econômicas, de forma a garantir o crescimento ou lograr a industrialização no menor prazo possível. Nessa perspectiva, a ação natural das forças do mercado não assegura o crescimento nem conduz necessariamente à industrialização e ao progresso, cabendo ao Estado a tarefa de corrigir as imperfeições do mercado para concretizar os objetivos de modernização econômica (Harrod-Domar, Ragnar Nurkse, Kuznets, Gerschenkron).

Apesar dos ângulos diferentes de análise, ambas as abordagens estavam filiadas a uma visão linear de progresso, herdada do século XIX. Segundo essa visão, as sociedades humanas poderiam ser caracterizadas como modernas (civilizadas) ou atrasadas (estágio da barbárie). As modernas seriam as nações que haviam ingressado na fase da industrialização, e as atrasadas, as que se encontravam na etapa pré-industrial. Para que as sociedades pré-industriais superassem seu atraso, seria necessário trilhar um itinerário semelhante àquele percorrido pelas nações precursoras da industrialização. Segundo esse ângulo de análise, a superação do atraso ocorreria em etapas (o melhor exemplo aqui é Rostow) e viria ou pela via do livre mercado ou pelo intervencionismo e pelo planejamento estatal (com a ex-URSS representando aqui o caso-limite).

Nos anos que se seguiram ao pós-guerra, uma nova abordagem desse problema começou a ser formulada. Esse novo ponto de vista sobre a condição econômica das nações pobres sofreu forte influência de contribuições teóricas, originadas nos campos da lingüística<sup>1</sup> e da antropologia<sup>2</sup>, as quais lançaram as bases do estruturalismo.

Resumidamente, a teoria estruturalista define seu objeto de estudo como um sistema integrado por vários elementos intimamente relacionados (uma língua, uma cultura, uma teoria). O papel e o significado de cada elemento só podem ser compreendidos através das relações que ele mantém com os demais componentes do sistema. Assim, as estruturas são sistemas **distintos, diferentes**, que só podem ser compreendidos na sua particularidade. Portanto, para o estruturalismo, os sistemas constituem fenômenos que não podem ser analisados segundo leis universais aplicadas indistintamente a cada caso. Também não podem ser observados numa perspectiva linear e evolutiva ou baseada em critérios de valores (melhores ou piores, mais ou menos evoluídas, mais ou menos civilizados etc.).

A influência estruturalista se manifestou no pensamento econômico, por uma ruptura com os “evolucionistas” de várias linhagens, que consideravam o “atraso” (isto é, o subdesenvolvimento, a pobreza, a situação das nações em desenvolvimento) como um ponto na trajetória do desenvolvimento. Para os primeiros formuladores do **estruturalismo econômico**, o subdesenvolvimento e a pobreza não se resumiam a um estágio de uma seqüência evolutiva, não eram, simplesmente, um ponto numa trajetória. Essas economias representavam um **ponto de chegada**, o **resultado de um itinerário**, uma forma de existência da sociedade industrial, que tendia a se reproduzir indefinidamente se nada fosse feito para alterar a maneira como os componentes da estrutura estavam relacionados e se reiteravam.

Entre os principais representantes dessa escola, destacam-se Albert Otto Hirschmann, Raul Prebisch e Celso Furtado. Os dois primeiros serão analisados neste capítulo, e Furtado, no capítulo sobre o pensamento econômico brasileiro.

<sup>1</sup> SAUSSURE, Ferdinand. *Curso de lingüística geral*. Pref. Isaac Nicolau Salum, Albert Riedlinger. São Paulo: Cultrix, 1969. (1. ed., 1916.)

<sup>2</sup> LÉVI-STRAUSS, Claude. *Estruturas elementares do parentesco*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1969. (1. ed., 1949.)

## 18.2 Albert O. Hirschmann (1915)

Hirschmann nasceu em Berlim, em 1915. Estudou na Sorbonne, na London School of Economics e na Universidade de Trieste, onde obteve seu doutorado em 1938, em Economia. Quando a Segunda Guerra Mundial começou, migrou para os Estados Unidos. Depois de uma curta passagem por Berkeley, integrou-se ao Exército norte-americano e prestou serviço militar entre 1943 e 1946. Depois da guerra, trabalhou em órgãos governamentais nos Estados Unidos e na Colômbia (1952-1956) como consultor econômico. No retorno aos Estados Unidos, atuou em várias universidades como Yale, Columbia, Harvard e no Institute for Advanced Study da Princeton University, da qual é professor desde 1974.

Entre suas principais obras, podemos citar: *National power and the structure of foreign trade*, de 1945; *Colombia; highlights of a developing economy*, de 1955; *The strategy of economic development*, de 1958; *Latin American issues; essays and comments*, de 1961; *Journeys toward progress: studies of economic policy-making in Latin America*, de 1963; *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and States*, de 1970; *A bias for hope: essays on development and Latin America*, de 1971; *The passions and the interests: political arguments for capitalism before its triumph*, de 1977; *National power and the structure of foreign trade*; de 1980; *Rival views of market society and other recent essay*, de 1986; *The rhetoric of reaction: perversity, futility, jeopardy*, de 1991.

O texto em que Hirschmann apresenta suas análises, sobre os problemas do subdesenvolvimento e do desenvolvimento de maneira mais ampla, é *Estratégia do desenvolvimento econômico*, de 1958. Ele parte da constatação de que o conjunto de estudos sobre o desenvolvimento até então convergiu para a criação de um “catálogo” infindável de condições que precisavam ser atingidas para superar o subdesenvolvimento, entre os quais se destacavam: disponibilidade de recursos naturais, capital, capacidade de organização e direção, capital humano, espírito empreendedor etc. Na perspectiva dessa literatura, o subdesenvolvimento era explicado em termos de ausência e/ou escassez de determinado fator de produção.

O autor propôs uma nova abordagem baseada em duas referências principais. A primeira enfatizava um aspecto relativamente reconhecido pela literatura, que esse conjunto de condições era aparentemente impossível de ser reunido, a não ser que o desenvolvimento se manifestasse. O que pode parecer

uma tautologia era, na verdade, o reconhecimento de que o desenvolvimento, ao ser desencadeado, cria um círculo virtuoso isto é, uma série de condições novas e necessárias para a sua continuidade, reprodução e expansão.

O outro aspecto, no qual Hirschmann revelava toda a sua originalidade, é que não se tratava de buscar no interior das sociedades subdesenvolvidas um conjunto de requisitos considerados universais e necessários para o desenvolvimento e, uma vez encontrados, alocá-los de forma eficiente para dar início ao processo. Tratava-se de criar uma nova abordagem, cujo foco fosse dirigido para a identificação das potencialidades da realidade local, por meio de pesquisas extensas e profundas, e, baseado nessas informações, criar condições para que elas se materializassem de forma a contribuir para o desenvolvimento. Nas palavras do autor, “o desenvolvimento não depende tanto de encontrar ótima confluência de certos recursos e fatores de produção quanto de provocar e mobilizar, com propósito desenvolvimentista, os recursos e aptidões que se acham ocultos, dispersos ou mal empregados”.<sup>3</sup>

Encarar o problema do desenvolvimento desse ângulo proporciona a vantagem de evitar o dispêndio de esforço e energia na procura de requisitos inexistentes ou na alocação de recursos escassos, como capital, capacidade empreendedora... e concentrar a atenção em “processos de incentivo, que farão eclodir e mobilizar a maior soma possível desses recursos”.<sup>4</sup> Equacionar assim o problema significa reconhecer que a superação do subdesenvolvimento é muito mais complexa do que se supõe. Quando ele é explicado em termos de ausência-escassez de recursos, esse obstáculo pode ser superado importando o fator que falta. Se o diagnóstico se orienta pelos recursos latentes, é necessário um “agente coordenador”, que deverá mobilizar e estimular os fatores ocultos, dispersos e latentes, de forma a contribuir para o crescimento, tarefas, sem dúvida, mais difíceis. Em síntese, o autor conclui que o desenvolvimento depende essencialmente da capacidade e determinação da nação e de seu povo de se organizar para se desenvolver, numa quadratura histórica na qual já existem nações plenamente industrializadas e desenvolvidas.

Hirschmann destaca que a determinação é importante, mas não é suficiente. É necessário também saber o que fazer, isto é, cabe ao “agente coordenador”

<sup>3</sup> HIRSCHMANN, Albert O. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

<sup>4</sup> Id.

definir uma perspectiva de crescimento que articule de maneira precisa as metas e os caminhos para atingi-las. Naturalmente, nesse processo, surgem no interior de cada nação obstáculos relacionados aos diversos agentes sociais e às expectativas que cada um deles alimenta em relação à modernização. Para o autor, o pior dano que esses conflitos podem gerar é criar dificuldades e vacilações no processo de tomada de decisões necessárias ao desenvolvimento, na quantidade e na urgência em que elas se fazem necessárias. Assim, a principal tarefa da teoria e da política do desenvolvimento é determinar “sob que condições as decisões do desenvolvimento podem ser promovidas [...] por meio de planos desenvolvimentistas ou processos de incentivo”.<sup>5</sup>

É evidente que, quando Hirschmann se refere ao “agente coordenador”, trata-se naturalmente do Estado. Ele considera que o Estado tem um papel importante a cumprir no desenvolvimento, tanto no caso em que é **pressionado** a suprir demandas e equacionar desequilíbrios criados pelo crescimento quanto nas circunstâncias em que atua como **indutor** do desenvolvimento, construindo siderúrgicas, por exemplo. O intervencionismo, porém, só é eficaz materializado num plano que viabiliza uma estratégia de desenvolvimento, selecionando setores prioritários e definindo, com grandes detalhes e minúcias, as medidas concretas favoráveis a cada setor.

Para Hirschmann, o capital estrangeiro também pode contribuir para os processos de desenvolvimento. No que se refere à esfera pública, ele pode contribuir porque não está limitado a fatores políticos e pressões, que muitas vezes paralisam o processo de tomada de decisões e de implementação de medidas desenvolvimentistas, além de liberar o governo da tarefa de gerir a distribuição de recursos, permitindo que se concentre no planejamento.

Na esfera privada, ele é o principal agente da concentração e da inovação. Em geral, é também mais ousado, e, mesmo que os investimentos revelem ter subestimado as dificuldades e os obstáculos, ele empreende todo o esforço adicional necessário para não sacrificar os investimentos já feitos, assegurando assim a continuidade do processo. Além disso, o processo de desenvolvimento cria desequilíbrios que podem ser sanados temporariamente pelo recurso ao capital estrangeiro, que passa a desempenhar, assim, um papel paliativo, até

<sup>5</sup> HIRSHMANN, Albert O. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

que se reúnam as condições necessárias para um equacionamento definitivo do problema. Mesmo esse papel paliativo não pode ser desprezado, pois, ao socorrer um elo da cadeia produtiva ou do sistema econômico que se revela frágil até que ele se fortaleça, ele impede o retrocesso e garante as condições para a concretização das etapas seguintes do crescimento.

A participação do capital estrangeiro coloca em relevo a necessidade de uma boa margem de manobra na balança de pagamentos, pela criação de mecanismos que assegurem e sustentem o processo.

Hirschmann era sensível ao fato de que sua ênfase no poder criador das pressões, das tensões e do desequilíbrio no processo de desenvolvimento podia representá-lo como um empreendimento excessivamente arriscado. Ele reconhecia que, de fato, o desenvolvimento criava desequilíbrios que podiam ser nefastos, caso o capital estrangeiro não participasse, por exemplo. Entretanto, ressaltava que essas tensões e desequilíbrios geravam novas forças, circunstâncias e alternativas que permitiam controlá-las e dominá-las. A estratégia, argumentava, consiste em aproveitar, ao máximo e positivamente, os desequilíbrios que o desenvolvimento cria, evitando buscar soluções no exterior e valorizando a percepção das potencialidades latentes, das pressões e das iniciativas presentes na realidade social e econômica local. Observava que não era raro o progresso se insinuar primeiramente na periferia do sistema antes de conseguir “desalojar o atraso das posições centrais, onde talvez esteja fortemente entrincheirado”.<sup>6</sup>

Fora dessa alternativa restava o caminho da imposição institucional, em geral inadequada à realidade local. A futilidade dessas iniciativas, o fracasso de várias tentativas de desenvolvimento, baseadas em modelos externos, podem conduzir a soluções patrocinadas pela brutalidade, como todos os seus desdobramentos, “o desprezo pelo sofrimento humano, pelos direitos adquiridos, pelos processos legais, pelos valores tradicionais, pela leve e precária crosta de civilização”.<sup>7</sup>

É por isso que ele considerava fundamental aos países em desenvolvimento familiarizar-se com essa natureza do processo de desenvolvimento e observar que as pressões e tensões que ele gera não conduzem necessariamente ao fracasso, mas podem ser transformadas em incentivos para a continuidade do processo.

<sup>6</sup> HIRSHMANN, Albert O., 1961.

<sup>7</sup> Id.

### 18.3 Raul Prebisch (1901-1986) e a Cepal

No campo das análises que procuraram tratar dos problemas do desenvolvimento dos países pobres numa abordagem estruturalista, cabe destaque especial aos estudos de Raul Prebisch e às contribuições da Cepal, inspiradas em grande parte por ele.

Raul Prebisch nasceu na Argentina e cursou Economia na Universidade de Buenos Aires, da qual se tornou professor e catedrático de Economia Política. Ocupou vários cargos importantes em órgãos da área econômica do governo argentino, no período 1930-1943, entre os quais o de primeiro diretor-geral do Banco Central da Argentina (1935-1943). Em 1949, passou a integrar a diretoria da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal, órgão da ONU), sendo conduzido no ano seguinte ao cargo de secretário-executivo da instituição.<sup>8</sup> Criado em 1948, e sediado em Santiago do Chile, esse órgão regional da ONU tinha como principal objetivo analisar e apresentar propostas para o desenvolvimento dos países latino-americanos no contexto do pós-guerra. Era composto por representantes de todos os países da América Latina e contava com a participação especial de representantes dos Estados Unidos, Inglaterra, França e Holanda.

À frente da Cepal, Raul Prebisch articulou um grupo de importantes intelectuais, entre os quais se destacaram Celso Furtado, Felipe Herrera e Oswaldo Sunkel. Em 1948, publicou o que pode ser considerado um manifesto-programa, *O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas*<sup>9</sup>, no qual apresentou as bases de uma teoria do desenvolvimento inspirada na realidade dos países periféricos da América Latina. Essa nova abordagem visava a superar um sentimento de descrença e perplexidade de um grupo de intelectuais em relação à teoria econômica elaborada nos países desenvolvidos e consagrada no *mainstream*. Era cada vez mais evidente que as teorias convencionais apresentavam uma série de inadequações em relação à realidade econômica e social dos países periféricos, a que o grupo visava entender e transformar<sup>10</sup>, especialmente em relação ao dogma que

<sup>8</sup> HIRSCHMANN, Albert O. *Monetarismo versus estruturalismo: um estudo sobre a América Latina*. Albert O. Hirschmann (coord.). Rio de Janeiro: Lidasos, 1967.

<sup>9</sup> Publicado como introdução ao *Estudio económico de la América Latina, 1948* (E/CN. 12/89). Foi publicado posteriormente pela ONU em *Cepal, Boletín económico de América Latina*, v. VII, n.1, Santiago do Chile, 1962.

<sup>10</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo. *O pensamento econômico brasileiro, o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

considerava inevitável a convergência nos níveis de desenvolvimento, entre todos os países participantes do mercado internacional, caso a livre ação das forças do mercado fossem preservadas (neoclássicos) ou ao menos controladas (keynesianos).

Além dessa análise, outras obras de Prebisch que merecem destaque são: *Teoria e prática dos problemas do crescimento econômico*, de 1950; *Política comercial nos países subdesenvolvidos*, de 1959; *Uma nova política comercial para o desenvolvimento*, de 1965; *Interpretação do processo de desenvolvimento latino-americano em 1949*, de 1973; *Estrutura socioeconômica e crise do capitalismo periférico*, de 1978; *Capitalismo periférico, crise e transformação*, de 1981.

De um ponto de vista mais geral, a abordagem estruturalista formulada por Prebisch e pelos demais integrantes da Cepal consistia em demonstrar que o desenvolvimento nos países periféricos era diferente da transição clássica, vivida pelos países desenvolvidos. Esse caminho distinto de desenvolvimento na América Latina criou uma realidade econômica e social com inúmeras particularidades, que os modelos e teorias econômicos tradicionais não conseguiam contemplar. Prebisch e os demais integrantes do grupo tinham perfeita compreensão do imenso desafio que tinham pela frente, pois se tratava de elaborar uma teoria consistente que “provasse” essa particularidade. Os passos seguintes viriam como desdobramentos lógicos: uma “realidade” distinta engendra problemas particulares que exigem soluções diferentes das determinadas pelas teorias convencionais e adotadas pelos países centrais. A teoria precisava provar que a condição periférica consistia num novo padrão de desenvolvimento, com problemas específicos para poder justificar e legitimar as propostas e soluções alternativas, heterodoxas, que ofereciam para a superação do subdesenvolvimento.

A teoria e as interpretações de Prebisch e da Cepal não surgiram prontas e acabadas. O trabalho de 1948 apresentou alguns conceitos básicos e definiu uma linha interpretativa, que foi aprimorada ao longo do tempo por Prebisch e seus colaboradores da Cepal. Esse processo pode ser periodizado em três etapas. A primeira (1948-1953) correspondeu à fase de pesquisa e de elaboração das linhas teóricas mais gerais. A segunda (1953-1958) foi caracterizada pela elaboração de estudos intensivos e individualizados para cada país da região. A terceira (de 1958 em diante) voltou-se mais para o tema da integração e cooperação entre os países da América Latina.<sup>11</sup> Mas quais seriam as principais inovações metodoló-

<sup>11</sup> HIRSCHMANN, Albert O., 1967.



gicas e interpretativas dessa nova teoria sobre os problemas do desenvolvimento latino-americano?

O primeiro aspecto importante consiste na identificação de um processo espontâneo de industrialização ocorrido na periferia, em decorrência das dificuldades criadas pelas duas guerras mundiais e a grande crise de 1929. O colapso provocado por esses acontecimentos no mercado internacional criou condições para o surgimento de setores industriais incipientes na periferia, inaugurando o que foi denominado uma **nova era de difusão do progresso técnico**. Esse fenômeno tinha uma importância excepcional, pois criou um ponto de apoio interno a partir do qual o processo de modernização poderia avançar.

A análise do processo de difusão do progresso técnico em escala global deu origem a outro elemento-chave da teoria, o **conceito de centro-periferia**. Esse conceito visava a representar o papel desempenhado pelos países no processo de difusão do progresso técnico. O centro era definido como um conjunto de países geradores e difusores do progresso técnico, e a periferia, como a área que assimila as novas tecnologias geradas no centro. De acordo com essa interpretação, a difusão do progresso técnico, que é o aspecto essencial do desenvolvimento, ocorreu de forma distinta nos dois pólos. No centro, o processo foi mais veloz, mais homogêneo, isto é, propagou-se pelo conjunto da economia, produzindo o efeito de elevar a produtividade geral do sistema. Na periferia, as tecnologias modernas foram incorporadas nos setores exportadores, voltados ao abastecimento de alimentos e matérias-primas das economias centrais. Os demais setores da economia mantiveram-se na condição de atraso, com baixo grau de produtividade.

À medida que o progresso técnico avançava, no centro os ganhos de produtividade se traduziam em preços mais elevados dos produtos manufaturados, em melhores salários e condições de vida da população.<sup>12</sup> Na periferia, o incremento da produtividade no setor exportador, a oferta abundante de mão-de-obra<sup>13</sup> e a tendência de redução na importação de produtos primários pelo centro (especialmente matérias-primas) induziam a uma redução permanente dos salários e preços. Dessa assimetria de efeitos decorrentes da difusão do progresso técnico no centro e na periferia, Prebisch deduziu uma das suas contribuições mais importantes, a **deterioração dos termos de troca** no comércio

<sup>12</sup> Principalmente em razão das pressões exercidas pelos monopólios e sindicatos.

<sup>13</sup> Tese Prebisch-Singer.

internacional em prejuízo da periferia. Como os preços dos produtos manufaturados, exportados pelo centro, tendem a aumentar continuamente e os preços dos produtos primários, exportados pela periferia, tendem a declinar, os benefícios decorrentes da introdução das novas tecnologias nas duas áreas parecem concentrar-se cada vez mais nas áreas difusoras das inovações técnicas, aprofundando as assimetrias entre os dois pólos da economia mundial. Essa formulação atacava frontalmente a tese liberal, que considera o livre-comércio e os mecanismos de mercado como fatores capazes de operar uma convergência entre os diferentes níveis de desenvolvimento dos diversos países.

A particularidade das condições econômicas das nações periféricas não se refletia apenas no plano das suas relações com o centro. Havia aspectos internos do funcionamento do sistema econômico que eram muito distintos dos que vigoravam nos países centrais. Entre esses aspectos, destacam-se sua especialização e a baixa produtividade. Na periferia, como já foi indicado, o emprego da tecnologia moderna permanece restrito ao setor exportador, as inovações não se propagam pelos demais setores, mantendo a economia com baixo grau de integração e complementaridade. A baixa produtividade dos setores não exportadores, somada à propensão ao consumo de luxo, determina um baixo nível de poupança. Numa economia desse tipo, surgem diversas dificuldades para a difusão do progresso técnico.

Uma delas é o desemprego crônico, que se encontra latente mesmo nas condições do subdesenvolvimento, na medida em que a quantidade de alimentos produzidos nas áreas de subsistência pode ser obtida por um contingente de mão-de-obra menor do que o normalmente empregado. O início da industrialização não resolve o problema, pois, como o nível de poupança é baixo, os investimentos ficam sempre aquém do necessário para incorporar todo o contingente de mão-de-obra disponível. Além disso, a tecnologia moderna importada poupa trabalho numa escala crescente, num contexto em que sua oferta é cada vez mais abundante. Finalmente, enquanto no centro a inovação técnica no setor de bens de consumo gera desemprego, a expansão do setor de bens de capital gera emprego, promovendo uma realocação da força de trabalho. Na periferia, a eliminação de empregos no setor de bens de consumo não produz uma contrapartida em outros setores da própria economia, mas gera empregos no setor de bens de capital das economias centrais.

A difusão do progresso técnico na periferia também esbarra em problemas relacionados à tendência ao desequilíbrio externo dessas economias. Como a expansão da demanda dos países centrais por bens primários evolui mais lentamente e a preços decrescentes, e a demanda da periferia pelos bens manufaturados evolui rapidamente e a preços crescentes, a deterioração dos termos de troca tende, inexoravelmente, ao desequilíbrio externo. Esse desequilíbrio pode se tornar ainda mais grave à medida que às importações de bens de consumo se somarem movimentos de importação de bens intermediários e de capital.

Dessa tendência ao desequilíbrio externo, os estruturalistas derivavam um elemento que ajudou a compor o diagnóstico que faziam a respeito das causas da inflação em países periféricos. Uma das causas estava relacionada aos ritmos diferentes de evolução dos preços dos artigos exportados e importados, que provocavam crises cambiais e surtos de elevação dos preços internos. A outra fonte de pressão inflacionária decorria da estrutura agrária e do baixo nível técnico da agricultura de alimentos, que determinavam um baixo nível de oferta e preços elevados para esses artigos. Por fim, a baixa capacidade de investimento do Estado era responsável pela oferta insuficiente de serviços de utilidade pública e recursos de infra-estrutura. Diante disso, a solução para o problema da inflação passava necessariamente por reformas estruturais que contemplassem um impulso à modernização industrial, para diminuir as pressões sobre a importação de manufaturados, uma reforma agrária com vistas a aumentar a produtividade na agricultura e uma reforma profunda no sistema tributário, que garantisse recursos para obras de infra-estrutura e oferta de serviços públicos.

Como é possível observar, o diagnóstico estruturalista da inflação discordava radicalmente do apresentado pelos monetaristas, que, em geral, associavam, basicamente, à expansão monetária. Os estruturalistas defendiam que a expansão monetária é uma resposta das autoridades às pressões de alta nos preços, provocadas por desequilíbrios estruturais da economia. A única forma eficaz de enfrentá-la era por meio de reformas estruturais que garantissem o crescimento econômico a longo prazo e evitassem o aprofundamento dos desequilíbrios mediante planejamento. Nessa perspectiva, colocar o problema do controle da inflação em termos de escolha entre a estabilização da moeda ou da promoção do crescimento era um falso dilema, pois a estabilização monetária era concebida como um resultado do processo de desenvolvimento adotado como uma estratégia de longo prazo.

O diagnóstico da Cepal conduzia à convicção de que a difusão do progresso técnico, numa marcha acelerada por si só, era a chave para o equacionamento de todos os problemas econômicos e sociais da periferia, tornando o desenvolvimento um resultado “automático” da industrialização. Novamente a questão do método se impunha. Era necessário compreender a particularidade do processo de industrialização na América Latina, para elaborar um diagnóstico da sua evolução e dinâmica para extrair propostas que explorassem todas as suas potencialidades no rumo do desenvolvimento. Esse esforço de compreensão, iniciado por Prebisch e desenvolvido por outros colaboradores do grupo, entre os quais se destaca Maria da Conceição Tavares, deu origem ao **modelo de substituição de importações**. Segundo esse modelo, a industrialização na periferia surge como resultado de um processo dinâmico, fruto da combinação da tendência ao desequilíbrio externo e das tentativas de atenuação dos seus efeitos via expansão industrial, o qual tende a repor o desequilíbrio externo num novo patamar.

Em geral, o processo se iniciava como resposta a crises internacionais (guerras, crises econômicas), que dificultavam a importação de bens de consumo manufaturados em virtude de uma crise cambial decorrente da deterioração dos termos de troca. Nesse contexto, começavam a surgir pequenas unidades industriais, baseadas em recursos técnicos rústicos e limitados e voltadas à produção dos bens de consumo não-duráveis indisponíveis via importação. À medida que esse setor se expandia e o desequilíbrio externo se atenuava, a demanda interna se deslocava para a importação de bens de consumo duráveis. Esse movimento de substituição tendia a realimentar a fragilidade dos termos de troca da economia periférica, induzindo a um novo desequilíbrio, cuja resposta era um movimento de expansão interno do setor industrial em direção ao segmento de bens de consumo duráveis. Nesse estágio, a redução da demanda desse tipo de bem atenuava a crise, mas, à medida que o setor se expandia, a demanda por bens de consumo duráveis era substituída pela de máquinas e equipamentos, que tendia a realimentar um novo ciclo de desequilíbrio, cujo equacionamento só ocorreria no longo prazo, com a interiorização da capacidade de produção de bens de capital, isto é, com a conquista de padrões de autonomia de crescimento industrial. A rapidez e a profundidade desse processo dependiam basicamente de dois fatores: da capacidade de a economia adaptar a sua estrutura às novas necessidades criadas pela expansão industrial em cada ciclo e da evolução da capacidade para importar.

Mas havia também outro fator fundamental para assegurar um ritmo acelerado de industrialização e de desenvolvimento, o **protecionismo**. De novo, a justificativa de Prebisch para a adoção do protecionismo decorria de constatações relativas às particularidades da economia periférica. Nas economias centrais, o protecionismo não deveria ser adotado, pois prejudicava a alocação ótima dos recursos. Nas economias periféricas, Prebisch demonstrava que o protecionismo à indústria contribuía para melhorar a alocação dos recursos disponíveis no sistema econômico. Ele organizou sua exposição baseado no modelo dos três setores, ou seja, as economias periféricas contavam com três setores básicos, o de subsistência, o industrial e o agroexportador, e havia uma oferta excedente de mão-de-obra organizada em torno das atividades de subsistência (considerando uma dada quantidade de produto e um dado nível técnico, seria possível produzir a mesma quantidade de produto com um número menor de trabalhadores). A questão para Prebisch era como melhorar a alocação do fator mão-de-obra numa economia com essa estrutura. Empregando-a na agricultura de exportação ou na indústria? O emprego desse excedente de mão-de-obra na agroexportação teria o efeito de acelerar a trajetória de deterioração dos termos de troca em prejuízo da periferia, pois a demanda internacional de artigos primários era inelástica. Por outro lado, o emprego da mão-de-obra no setor industrial produzia um incremento líquido no produto total, pois, apesar dos custos superiores da produção industrial na periferia, eles mais que compensavam os efeitos decorrentes da aceleração da deterioração dos termos de troca, que seria o resultado inevitável da alocação do trabalho excedente na agroexportação. Assim, o protecionismo era uma forma de sinalizar aos agentes econômicos, a respeito do setor, que deve ser alvo de investimentos e incorporar a mão-de-obra excedente.

Como é fácil depreender, a análise da Cepal considerava o desequilíbrio um atributo intrínseco à natureza do desenvolvimento dos países periféricos. Uma vez que esse problema não poderia ser eliminado, pelo menos no curto prazo, mas somente atenuado, é fácil entender os motivos que levaram a Cepal a se fixar energicamente no problema do **planejamento**. O planejamento era a única forma de assegurar apoio aos setores propulsores do crescimento econômico, mobilizar a integração e a complementaridade entre os segmentos da economia e compatibilizar o ritmo projetado de desenvolvimento com possibilidades de crescimento de cada setor. O planejamento era o instrumento

necessário tanto para garantir o desenvolvimento como para evitar efeitos que aprofundassem os desequilíbrios herdados.

O fato de os economistas vinculados à Cepal catalisarem o debate econômico nas décadas de 1950 e 1960 e terem participado da implementação de vários planos econômicos no período, em vários países da América Latina, ilustra a contribuição decisiva dessa geração de intelectuais para o desenvolvimento da região.

## Questões

1. Explique qual foi a novidade, em termos de método, trazida pela abordagem estruturalista.
2. Hirschmann considerava que o problema do desenvolvimento precisava ser analisado de uma outra perspectiva. Explique que perspectiva era essa.
3. Explique qual a posição de Hirschmann em relação aos desequilíbrios criados pelo processo de desenvolvimento.
4. O que o conceito cepalino de centro-periferia visa a expressar?
5. Explique o que Prebisch entendia por deterioração dos termos de troca.
6. Como a inflação poderia ser explicada de um ponto de vista estruturalista?
7. O que era o modelo de substituição de importações e qual era a sua dinâmica?
8. Explique por que a Cepal considerava o planejamento uma questão estratégica para o desenvolvimento nos países periféricos.

## Referências

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *O pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

HIRSCHMANN, Albert O. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

\_\_\_\_\_ (coord.). *Monetarismo versus estruturalismo: um estudo sobre a América Latina*. Rio de Janeiro: Lidades, 1967.

PREBISCH, Raul. *Dinâmica do desenvolvimento latino-americano*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1968.

\_\_\_\_\_ . *Transformação e desenvolvimento: a grande tarefa da América Latina*. Rio de Janeiro: FGV, 1973.

SANDRONI, Paulo. *Dicionário de economia do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2005.