

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
CAMPUS DE RIBEIRÃO PRETO  
FACULDADE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE**

**MÁRCIO BOBIK BRAGA**

**O “VELHO REGIONALISMO” E O DEBATE ESTRUTURALISTA SOBRE O  
DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA**

**RIBEIRÃO PRETO**

**2007**

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
CAMPUS DE RIBEIRÃO PRETO  
FACULDADE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE**

**MÁRCIO BOBIK BRAGA**

**O “VELHO REGIONALISMO” E O DEBATE ESTRUTURALISTA SOBRE O  
DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA**

**Tese apresentada para concorrer ao  
Concurso de Livre-docência no  
Departamento de Economia da Faculdade  
de Economia, Administração e  
Contabilidade de Ribeirão Preto –  
Universidade de São Paulo**

**RIBEIRÃO PRETO**

**2007**

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial desse trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

## FICHA CATALOGRÁFICA

Márcio Bobik Braga

O “Velho Regionalismo” e o Debate Estruturalista sobre o Desenvolvimento da América Latina. Ribeirão Preto, 2007.

115 p.: 30 cm

Tese de Livre-docência, apresentada à Faculdade de

Administração, Economia e Contabilidade de Ribeirão Preto/USP –

Área de concentração: Formação Econômica e Social do Brasil.

1. Economia da América Latina 2. Integração Econômica Regional. 3. Desenvolvimento Econômico.

**Para Débora e Laura**

## **Agradecimentos**

Algumas pessoas foram realmente importantes para a elaboração deste trabalho. Gostaria de agradecer particularmente os amigos e professores Kleber Chagas Cerqueira, Amaury Patrick Gremaud, Júlio Manuel Pires, Maria Christina Campos e Renato Leite Marcondes, pelas valiosas sugestões e contribuições.

Gostaria também de agradecer à profa. Maria Cristina Cacciamali, pelo incentivo às atividades de pesquisa e pela oportunidade em participar do Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina – PROLAM/USP.

Gostaria de lembrar o apoio que recebi de vários funcionários da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto – FEARP/USP, particularmente as colegas e funcionárias Vânia e Emiliana, do Departamento de Economia.

Sou também profundamente grato minha família, filha e esposa, pelo amor, atenção e paciência.

## Resumo

Este trabalho analisa a importância do denominado “velho regionalismo” no debate sobre industrialização e desenvolvimento na América Latina. Defendemos a hipótese de que o pensamento estruturalista, desenvolvido no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL, somente pode ser adequadamente compreendido quando se consideram as propostas de integração regional desenvolvidas por essa Comissão. Tais considerações reforçam inclusive a idéia de que o pensamento estruturalista esteve longe de conspirar contra o livre comércio. Pelo contrário, tinha como objetivo elevar a participação da América Latina no comércio mundial; a partir, porém, de novas estruturas produtivas. O trabalho busca ainda avaliar a experiência da Associação Latino-americana de Livre Comércio - ALALC e sua importância para o debate em torno da integração econômica regional e cooperação entre países menos desenvolvidos.

## Abstract

The present work analyses the importance of so-called ‘old regionalism’ in the debate regarding industrialization and development in Latin America. Our hypothesis is that the structuralist approach, developed within the framework of the Economic Commission for Latin America & Caribbean – ECLAC, must be understood in view of projects of regional integration developed by this Commission. These considerations stress that structuralist thought was far from conspiring against free trade. On the contrary, its goal was to employ new structures of production so as to increase Latin America’s participation in world commerce. This research also seeks to evaluate the experience of the Latin American Free Trade Association – LAFTA and its relevance for the debate concerning regional economic integration and cooperation in underdeveloped countries.

## Sumário

Introdução	12
Capítulo I - Industrialização e desenvolvimento econômico na América Latina: as origens do pensamento estruturalista	17
1.1 Comércio internacional, as vantagens comparativas e o desenvolvimento econômico	17
1.2 A deterioração dos termos de troca	25
1.3 A industrialização numa perspectiva histórica e as opções para a América Latina	37
1.4 industrialização e planejamento	46
Capítulo II - A integração econômica regional como “estágio” superior do planejamento do desenvolvimento latino-americano	45
2.1 A teoria da integração econômica regional em seus primeiros passos	45
2.2 A integração e a industrialização substitutiva de importações: as contribuições iniciais da CEPAL	52
2.2.1 A integração e eficiência produtiva	54
2.2.2 Mudanças estruturais, planejamento industrial, equidade e reciprocidade	58
2.2.3 Mais uma vez as limitações na capacidade de importar e o caráter estratégico da integração	65
2.3 O esboço preliminar de um projeto de integração	69
Capítulo III - A Associação Latino-americana de Livre Comércio/ALALC	69
3.1 Os objetivos e princípios da ALALC	74
3.2 A evolução e dificuldades da ALALC: a primeira avaliação do pensamento integracionista	81
3.3 O legado da ALALC	94
3.4 A construção de uma teoria da integração econômica regional entre países menos desenvolvidos	103
Conclusão	111
Anexos	124



## Listas das tabelas

tabela 1 - Evolução dos termos de troca entre bens primários e manufaturas na economia mundial	26
tabela 2 - Alalc: exportações intraregionais e totais	96
tabela 3 - Alalc: importações intraregionais e totais	96
tabela 4 - Alalc - % das exportações intraregionais de manufatura em relação ao total das exportações intraregionais	97
tabela 5 - Alalc - % das exportações totais de manufatura para o resto do mundo em relação às exportações totais para o resto do mundo	97
tabela 6 – Acordos de complementação firmados no âmbito da alalc	98
tabela 7 – Evolução do convênio de pagamentos e créditos no âmbito da alalc	101

“Não dou cinqüenta anos para que todos os países da  
América do Sul, Central e o México se coliguem a  
fim de acabar de vez com essa atual opressão  
disfarçada dos *yankees*, sôbre todos nós; e que cada  
vez mais se torna intolerável.

Quem viver, verá!”

(Lima Barreto, 1920)

## INTRODUÇÃO

Talvez em nenhum outro lugar tenha sido tão rico o debate sobre o desenvolvimento econômico como foi na América Latina. Tal debate foi particularmente denso a partir do final da segunda guerra mundial. Naquele momento, se colocavam importantes opções para a transformação estrutural da região. Dentre as várias possibilidades, uma se colocava em destaque: A região deveria um modelo de incentivo à produção industrial? Muitos economistas disseram sim.

No contexto das crises macroeconômicas dos anos 80, que demandavam medidas de ajuste de curto e de longo, o debate evoluiu para uma forma particular. Naquele momento, a maioria dos países do continente experimentava, além de altas taxas de inflação, endividamento interno em trajetória inconsistente e altos níveis de endividamento externo, expectativas desfavoráveis em relação ao crescimento e desenvolvimento econômico. Ou seja, a década de 80 mostrava para a América Latina a necessidade de um novo modelo. Havia também um ambiente de frustração em relação ao atraso, não apenas considerando a comparação com as economias desenvolvidas da Europa e América do Norte, mas também em relação aos países emergentes do continente asiático, cuja estratégia de crescimento se baseava na promoção de exportações de bens industrializados de alto componente tecnológico ou valor agregado. As principais explicações para o quadro de estagnação e crise reportavam-se, na maioria das análises, às estratégias equivocadas de industrialização baseada na substituição de importações adotadas no passado pela região. Passou então a prevalecer o consenso de que os países latino-americanos deveriam adotar um novo modelo. A ideologia dos livres mercados predominou: foram discutidas e realizadas reformas em direção à desregulamentação dos mercados e isso incluía a liberalização comercial e financeira. A história parecia demonstrar que o excesso de planejamento estatal que havia conduzido os diversos processos de industrialização substitutiva de importações era uma estratégia totalmente equivocada para o desenvolvimento econômico. Foi um momento que muitos denominaram ser a era do *consenso neoliberal*. Esse consenso deu força a outro: o protecionismo ou, de uma forma mais ampla, a implantação de uma política industrial eram estratégias que não deveriam ser consideradas.

A Comissão Econômica para América Latina e Caribe - CEPAL teve, principalmente nos seus primeiros anos de existência, importante papel na defesa da

industrialização da América Latina. Nela, o economista argentino Raul Prebisch desenvolveu inúmeros textos que buscaram uma interpretação de uma condição de atraso. Existe, de fato, um desconforto quando se comparam os resultados da industrialização e as metas discutidas por Prebisch e outros da CEPAL. De fato, Prebisch defendeu o protecionismo e, de uma forma mais geral, uma política comercial como instrumento para a industrialização. Mas essa defesa era apenas uma pequena peça de um modelo maior. Estudos empíricos foram também considerados.

Inicialmente, a preocupação centrava-se em um diagnóstico pessimista: a inserção das economias latino-americanas nas relações econômicas e políticas internacionais estaria elevando as diferenças entre essas economias e os grandes centros industriais. O contexto histórico também se impunha: tratava-se do início de um novo mundo, o do pós-guerra, que demandava novos modelos. Aquele contexto demandava, segundo os defensores do liberalismo econômico, uma ordem econômica baseada no livre funcionamento dos mercados que tanto ajudou a prosperar a Europa no período anterior à Primeira Guerra Mundial. Para os países latino-americanos, caberiam, então, duas alternativas. Uma delas seria manter-se no padrão anterior de divisão internacional do trabalho, produzindo e fornecendo matérias primas ou bens provenientes do setor primário para os centros industriais e importando desses manufaturas. A outra seria a industrialização, possível apenas com a proteção dos mercados internos.

A partir da publicação dos primeiros documentos da CEPAL, redigidos por Raul Prebisch, que se tornaria seu secretário executivo entre os anos de 1950 e 1963, foi-se consolidando a idéia de que a industrialização deveria ser a melhor opção para os países latino-americanos. Essa idéia se consolida em 1949, com a publicação do documento *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, considerado por muitos como um *manifesto latino-americano*. Mas qual seriam as propostas cepalinas naquele momento? Podemos considerar, na resposta, questões que vão além do protecionismo. Podemos encontrar outras estratégias, como aquelas necessárias para a elevação da participação da América Latina no comércio mundial.

Este trabalho tem como objetivo trilhar sobre esses momentos iniciais da existência da CEPAL. São momentos que começam a moldar um pensamento que depois passou a ser chamado, na Economia, de Estruturalista. Dentre as várias questões a serem discutidas, destaca-se uma que é o objetivo principal deste livro: o projeto estruturalista em torno da industrialização substitutiva de importações considerou a integração latino-americana como condição necessária para o sucesso das suas ações

propostas. O assunto, além de chamar outras questões para o debate, rebate inúmeras críticas provenientes daqueles que consideram Prebisch e a CEPAL como contrários ao livre comércio. Ao considerar a integração, desejava Prebisch e à Comissão que a América Latina seguisse um caminho diferente, talvez aquele que a Ásia trilharia a partir da década de 80.

Para uma melhor compreensão dos argumentos aqui considerados, a fonte principal de informação foram os documentos oficiais da CEPAL. Procurou-se, inicialmente, ler os documentos oficiais da Comissão no período em que a defesa da industrialização era explícita. Considera-se aqui um conjunto de documentos que consolidam um projeto cepalino para melhorar o desempenho econômico da região. Considera-se também que dentre esses documentos, um se destaca por consolidar o projeto: um documento publicado em 1959 e intitulado de *El mercado común latinoamericano*. Também concebido por Prebisch, esse documento serviu de base para a criação de um dos maiores e mais ambiciosos projetos de integração da História: a Associação Latino-americana de Livre Comércio – ALALC, cuja institucionalidade se impôs, ainda que de forma frágil em vários de seus aspectos, entre as décadas de 60 e 70.

Este trabalho também procura discutir uma importante motivação para a integração econômica regional: o desenvolvimento econômico. Desde a criação do *General agreements on tariffs and trade* – GATT, em 1947, mais de duas centenas de acordos regionais já foram notificados. A teoria econômica tem tratado esses acordos como uma segunda melhor opção ao multilateralismo, sendo este último considerado como o sistema ideal nas relações econômicas internacionais. Mas existem métodos analíticos alternativos e que pode construir outras interpretações e conclusões, distintas das tradicionais.

O texto está dividido em três capítulos. O primeiro trata das origens do pensamento cepalino ou estruturalista. Buscou-se, nesse capítulo, interpretar as idéias de Prebisch a partir da leitura de um pequeno conjunto de documentos publicados pelo autor na CEPAL entre os anos de 1949 e 1959. Esses documentos apresentam um amplo conjunto de evidências, conceitos e estratégias, cujo rigor e fundamentos econômicos são bem delimitados e o contexto histórico mundial considerado. Guardadas as devidas proporções, muitas das concepções estruturalistas foram consideradas por diversos e influentes economistas, sejam clássicos ou contemporâneos. Esse capítulo procura dar

uma visão ao pensamento estruturalista que não é comumente considerada na literatura econômica predominante.

Sob o ponto de vista teórico, as idéias desenvolvidas naqueles anos não negaram os benefícios do livre comércio. O que se buscou questionar foram as implicações da concepção estática dos modelos clássicos e neoclássicos de comércio. As formas mais modernas desses modelos constituem-se casos particulares dos modelos de equilíbrio geral e as considerações em torno do desenvolvimento econômico limitam-se aos ganhos de produtividade mediante a especialização e expansão dos mercados. O pensamento estruturalista esteve preocupado não apenas com esses ganhos, mas também com a estrutura produtiva a ser estabelecida e as implicações dessa reestruturação. Veremos inclusive que as limitações apontadas por muitos autores neoclássicos às políticas de substituição de importações foram consideradas pela CEPAL.

O segundo capítulo trata da integração e seu papel no debate estabelecido. No capítulo, será apresentada uma defesa da já destacada hipótese de que a concepção cepalina acerca do planejamento industrial no contexto da substituição de importação somente pode ser bem compreendida quando se consideram as idéias desenvolvidas por essa Comissão sobre o tema da integração econômica regional. Considerando que o tema da integração despertou algum interesse por parte teoria econômica naquele momento, o capítulo inicia-se com uma síntese do que se pode denominar de origens da teoria da integração econômica regional. Essa base pode ajudar a entender determinados aspectos presentes na leitura do documento *El mercado común latinoamericano*.

O terceiro capítulo refere-se aos resultados de uma idéia que foi desenvolvida no documento de 1959: a ALALC. Denominada de *velho regionalismo*, a ALALC foi criticada por muitos por ter sido uma estratégia de integração regional equivocada, contrária ao livre comércio. Será demonstrado que, em sua concepção original, a ALALC tinha como objetivo aumentar a participação da América Latina no comércio internacional. Infelizmente foi uma idéia que sob a maioria de seus aspectos, não deu certo. Mas proporcionou alguns resultados interessantes. O capítulo termina com algumas contribuições da experiência da ALALC e o debate integracionista conduzido no âmbito da CEPAL para uma teoria da integração regional entre economias menos desenvolvidas.

Ou seja, trata-se de um texto sobre o desenvolvimento econômico da América Latina e que procura destacar a integração de países no debate sobre as ações ou opções

de política econômicas. Este texto discute também as dificuldades da integração econômica regional entre países pouco desenvolvidos, onde não existe democracia e nem incentivos para a cooperação. Mas com todas as adversidades na Política e na Economia, alguns resultados podem ser considerados para sustentar uma visão mais otimista em torno da integração.

Os processos contemporâneos de integração na América têm sido denominados de *regionalismo aberto*. Adotar esse conceito é considerar o objetivo de preparar as economias para um comércio multilateral mais livre. O *Mercosul* – Mercado Comum do Sul e o *NAFTA* – *North American Free Trade Area* são alguns dos exemplos. Por outro lado, a *ALALC* têm sido considerada a partir de um conceito de *velho regionalismo*, caracterizados por alguns como um exemplo de um regionalismo equivocados, contrário à inserção dos países no comércio internacional. Esses argumentos ganham força com os resultados pouco significativos desse processo. O presente trabalho tem, enfim, o objetivo de desconstruir essa classificação. Mostrar que um processo de integração regional é um processo que pode colaborar para que seus países aumentem a participação no comércio internacional.

## CAPÍTULO I

### INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NA AMÉRICA LATINA: AS ORIGENS DO PENSAMENTO ESTRUTURALISTA

O conhecido economista contemporâneo Gregory Mankiw, da Universidade de Harvard, destacou, em seu livro texto que é um dos mais adotados em cursos de introdução à economia em universidades da América Latina (pelo menos no Brasil), que (MANKIW, 2001, p. 54):

As conclusões de Adam Smith e David Ricardo sobre os ganhos do comércio prevaleceram no tempo. Embora frequentemente os economistas discordem a respeito de aspectos de política econômica, eles são unânimes na defesa do livre comércio. Mais ainda, o argumento central em favor do livre comércio não mudou muito nos últimos dois séculos. Mesmo que as fronteiras do pensamento econômico tenham-se ampliado e as teorias tenham sido refinadas desde a época de Smith e Ricardo, a oposição dos economistas às restrições comerciais tem ainda como base, em grande parte, o princípio das vantagens comparativas.

Outros dois importantes economistas contemporâneos especializados em economia internacional, Paul Krugman, prêmio Nobel em Economia, e Maurice Obstfeld, da universidade da Califórnia, Berkeley, argumentam, em outro livro também conhecido e adotado em cursos de economia internacional na região, que (Krugman e Obstfeld, 2005, p.203):

Apoiados no argumento da indústria nascente, muitos países menos desenvolvidos têm perseguido políticas de industrialização pela substituição de importações, nas quais as indústrias domésticas são criadas sob a proteção de tarifas ou cotas de importação. Embora essas políticas tenham sido bem sucedidas em promover as manufaturas, de modo geral não têm produzido os ganhos esperados em termos de crescimento econômico e qualidade de vida. Muitos economistas agora criticam duramente os resultados da substituição de importações, argumentando que ela fomentou uma produção ineficiente a custos elevados.

Essas duas e, por que não dizer, influentes citações consideradas no ensino da Economia na América Latina defendem pelo menos duas crenças compartilhadas atualmente por muitos: i) são inquestionáveis os benefícios do livre comércio baseado

nas vantagens comparativas e ii) os países devem liberalizar seus mercados como forma de obter maiores ganhos de bem estar. De fato, o livre comércio tem sido amplamente defendido como objetivo de política econômica ao longo dos dois últimos séculos ou mais. Sua influência, inicialmente constatada no auge da Revolução Industrial na Inglaterra do século XIX, um país com escassez de terra e dependente de importações de matérias primas e alimentos, foi reforçada pelo grande crescimento do comércio mundial que pôde ser observado até o advento da primeira grande guerra. Nesse período, as relações comerciais entre a América Latina e a Europa foram caracterizadas por trocas entre bens primários e manufaturas em um quadro de especialização, totalmente de acordo com os princípios dos custos comparativos de David Ricardo e outros economistas clássicos. A influência do livre comércio foi reafirmada após o final da segunda guerra mundial. A criação do *GATT – General Agreements on Tariffs and Trade*, em 1949, representa a primeira grande tentativa de se restabelecer um mundo integrado e que havia sido descartado no período delimitado pelas pelo início da primeira guerra até o fim da segunda guerra. A manifestação desse *acordo* foi marcada por inúmeras rodadas de negociações comerciais, cuja complexidade demandou a criação da OMC – Organização Mundial do Comércio em 1994.

Nas últimas décadas, a comparação entre os bons resultados em termos de crescimento econômico percebidos nos países que buscaram estratégias baseadas no livre comércio e o baixo desempenho econômico, vislumbrado por aqueles que adotaram políticas protecionistas como forma de incentivar a industrialização substitutiva de importações, parece ter reforçado a crença em torno do livre comércio como alternativa mais racional ao progresso econômico.<sup>1</sup> Este último consenso tem sido predominante no atual debate acerca do desenvolvimento econômico na América Latina.

De fato, seguindo os princípios ditados pelo que se denominou de *Consenso de Washington*, também conhecido como *neoliberalismo*, o liberalismo comercial passou a ser, nas últimas décadas, a principal opção a ser considerada nas discussões sobre as possíveis reformas econômicas a serem adotadas com o objetivo reduzir a pobreza e estimular o crescimento nos países latino-americanos.

As críticas ortodoxas às políticas protecionistas tiveram vários destinos. Um deles foram as políticas protecionistas defendidas pela CEPAL no pós-guerra.

---

<sup>1</sup> Essa comparação diz respeito ao desempenho das economias asiáticas em relação às economias latino-americanas e que se estabelece a partir do final da década de 80 do século passado.

Pretende-se aqui mostrar que argumento proposto por Krugman e Obstfeld reproduzida nesta introdução deve ser reconsiderado. Também veremos o argumento de Mankiw não é verdadeiro

## **1.1 O COMÉRCIO INTERNACIONAL, AS VANTAGENS COMPARATIVAS E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

Em sua *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, originalmente publicado em 1966, Celso Furtado destaca que (FURTADO, 1983, p. 165):

No estudo do desenvolvimento, cabe considerar o comércio exterior de três ângulos diferentes: a) como fator de elevação da produtividade econômica, mediante a expansão dos mercados e especialização; b) como força motora capaz de provocar transformações das estruturas e c) como canal de transmissão do progresso técnico.

Para Furtado, a denominada teoria pura do comércio internacional tratou essencialmente da primeira das três contribuições possíveis, desconsiderando os aspectos dinâmicos do comércio internacional implícitos nas duas outras. Essa crítica não buscou atacar a essência do princípio das vantagens comparativas, cujos argumentos lógicos, conforme destacou Furtado no mesmo texto, eram inquestionáveis. Tratou de como o comércio internacional poderia contribuir para o desenvolvimento econômico na América Latina.

Predomina ainda, entretanto, a visão de que os benefícios do livre comércio podem ser percebidas a partir da denominada teoria pura do comércio internacional. Essa visão é aquela proposta por um conjunto de estudos publicados e inspirados na teoria dos custos comparativos, apresentado por David Ricardo em seus *Princípios de Economia Política e Tributação*, publicado originalmente em 1817. Buscou analisar como o livre comércio altera a alocação de recursos, preços relativos e proporciona maior bem-estar econômico nos países. Em sua versão moderna, que se desenvolve a partir do início do XX, procurou aperfeiçoar a análise com base na teoria estática do equilíbrio geral. As estruturas analíticas desses modelos, particularmente as relativas às hipóteses, são amplamente conhecidas pela Ciência Econômica e não cabe aqui repeti-las. Deve-se, entretanto, destacar que essa teoria procurou e ainda procura defender uma concepção extremamente otimista: a de que o comércio internacional e a especialização nesse comércio criam uma alocação ótima de recursos. Esse otimismo também foi

estendido para o mercado de fatores: o livre comércio poria em funcionamento mecanismos que levariam à equalização das remunerações dos fatores de produção. Ou seja, os benefícios do comércio tenderiam a propagar-se a partir de um processo de melhora do padrão de distribuição de renda entre os países. O liberalismo seria superior ao protecionismo. O contexto das relações econômicas internacionais, pelo menos aquele que vigorou até o início da primeira guerra mundial, ajudou para essa predominância pois foi caracterizada por um modelo de divisão internacional do trabalho composto, de um lado, de nações produtoras de bens primários e matérias primas e de outro das grandes nações industrializadas lideradas pela Grã-Bretanha.

Na concepção defendida por Furtado (1983), o problema do caráter normativo da teoria do comércio internacional refere-se ao fato dela não ter dado a ênfase necessária a determinadas questões relacionadas ao desenvolvimento econômico, como as possíveis transformações estruturais decorrentes do comércio internacional e o progresso técnico decorrente. Teria se preocupado essencialmente em demonstrar como o comércio poderia contribuir para a elevação da produtividade e do bem-estar econômico em decorrência da expansão dos mercados e especialização. Os modelos modernos trariam a prova matemática dos benefícios do livre comércio numa concepção mais geral de equilíbrio. Entretanto, para Furtado e outros autores estruturalistas, o desenvolvimento latino-americano não poderia se resumir apenas na busca de formas mais eficientes de produção dentro de um modelo pré-estabelecido, como aquele que vigorou antes da Primeira Guerra. Era necessário alterar essas estruturas. As características internas da região e a sua particular inserção nas relações econômicas internacionais demandavam outras estratégias e teriam um objetivo maior: reduzir as visíveis diferenças entre os níveis de renda entre as regiões denominadas de centro e periferia. Tais mudanças deveriam ocorrer a partir da negação da divisão baseada em trocas de bens primários por manufaturas. Essa ruptura somente seria possível a partir da industrialização substitutiva de importações, viável apenas com o protecionismo e que foi considerado após o final da segunda grande guerra. Mas como seriam as novas estruturas?

Pode-se considerar, ainda que essa simples suposição não traduza com profundidade o pensamento estruturalista, conforme demonstraremos ao longo deste trabalho, que uma política industrial baseada no protecionismo se fundamenta em duas concepções: i) a da indústria nascente e ii) a de que a industrialização traz benefícios dinâmicos para a economia. O modelo baseado nas vantagens comparativas somente

destacaria as “vantagens estáticas”. Mas as vantagens também podem ser dinâmicas. Num processo inicial de industrialização, as indústrias nacionais não podem concorrer com aquelas já estabelecidas nos grandes centros industriais. Mas com o tempo e proteção adequados, essas indústrias ganhariam força suficiente, desenvolvendo suas vantagens comparativas dinâmicas. Além disso, a industrialização constitui-se numa forma superior de organização social. Implícita nessa concepção está a idéia de que somente economias industrializadas podem usufruir de maior progresso técnico e proporcionar uma forma superior de organização social e política. Tal concepção, no caso da América Latina, fazia-se prevalecer nas discussões sobre o desenvolvimento, tendo em vista o tipo de organização agrícola e estrutura agrária herdadas do período colonial.

Essas duas vantagens da industrialização – sua eficiência dinâmica e sua superioridade econômica e social – não foram, entretanto, elaboradas originalmente pelo pensamento estruturalista. Estiveram presentes no debate, nos séculos XVIII e XIX, nas economias que hoje podem ser consideradas como industrializadas e desenvolvidas (GONZÁLES, 2001, CHANG, 2003).

De fato, os primeiros questionamentos sobre o otimismo em torno da especialização e do livre comércio como instrumentos para a criação de uma estrutura econômica adequada ao desenvolvimento surgiram dentro da própria escola clássica. Ao considerar as possibilidades decorrentes da interferência dos governos nas políticas comerciais, Stuart Mill, em seus *Princípios de Economia Política*, publicado pela primeira vez em 1848, argumentava que (MILL, 1983, p.381):

O único caso em que, com base em meros princípios de Economia Política, são defensáveis as taxas protecionistas, é quando são impostas em caráter temporário (sobretudo em um país jovem e que está crescendo), na esperança de nacionalizar a empresa estrangeira, que é em si mesma perfeitamente adequada para as circunstâncias do país. A superioridade de um país sobre outro, em um ramo de produção, muitas vezes vem apenas do fato de ter começado antes. Pode ser que não haja nenhuma vantagem intrínseca de um lado, ou desvantagem do outro, mas apenas uma superioridade momentânea de habilidade e experiência adquiridas. Um país que ainda não adquiriu essa habilidade e essa experiência pode sob outros aspectos ser mais adequado para essa produção do que aqueles que começaram antes no ramo.

Nessa consideração, Mill parece aceitar a possibilidade de uma política de industrialização baseada no argumento da indústria nascente. Essa aceitação insere-se no contexto da industrialização dos Estados Unidos a partir do final do século XVIII

quando passam a prevalecer as vozes em favor da industrialização.<sup>2</sup> Com relação a essas vozes, Mill argumentou que elas (MILL, 1983, p. 383):

Acreditam que uma nação em que todos estão ocupados com o mesmo ou quase com o mesmo objetivo – uma nação em que todos trabalham na agricultura – não pode atingir alto estágio de civilização e cultura. Ora, essa afirmação fundamenta-se em uma boa base racional.

A consideração de Mill reafirma a resistência dos economistas clássicos em aceitar a agricultura como atividade importante para o desenvolvimento econômico. Esse preconceito justifica-se pelo fato do desenvolvimento do pensamento clássico ter ocorrido no momento da industrialização na Inglaterra. Manifestava-se também a diante das possibilidades que se apresentavam aos Estados Unidos.

Nas idéias defendidas pelos economistas clássicos, destacam-se os argumentos de Alexander Hamilton, considerado o precursor, na evolução do pensamento econômico norte americano, do protecionismo. Sua obra mais influente foi o *Report on Manufactures*, divulgado originalmente em 1791. Numa época em que o livre comércio passava a ser considerado como um estado natural das coisas, Hamilton (1934) destacava (HAMILTON, 1934, p. 203):

The remaining objections to a particular encouragement of manufactures in the United States now require to be examined.

One of these turns on the proposition, that Industry, if left to itself, will naturally find its way to the most useful and profitable employment: whence it is inferred, that manufactures without the aid of government will grow up as soon and as fast, as the natural state of things and the interest of the community may require.

Against the solidity of this hypothesis, in the full latitude of the terms, very cogent reasons may be offered. These have relation to the strong influence of habit and the spirit of imitation -- the fear of want of success in untried enterprises -- the intrinsic difficulties incident to first essays towards a competition with those who have previously attained to perfection in the business to be attempted -- the bounties premiums and other artificial encouragements, with which foreign nations second the exertions of their own Citizens in the branches, in which they are to be rivalled.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Junto com Alexander Hamilton (1757 – 1804), o pai do protecionismo norte-americano, pode-se destacar outros defensores convictos da proteção dos mercados: Daniel Raymond (1786 – 1849) e Henry Charles Carey (1793 – 1879), sendo esse último considerado por Mill como “o único autor, de alguma reputação como economista político que (...) adere à doutrina do protecionismo” (MILL, 1983, p. 382).

<sup>3</sup> "As objeções remanescentes a um particular incentivo à produção de manufaturas nos Estados Unidos necessitam agora serem reexaminadas.

Uma delas gira em torno da proposição de que a Indústria, se deixada à própria sorte, naturalmente encontrará seu caminho para o emprego mais útil e rentável: donde se infere que a fábrica, sem a ajuda do governo, irá crescer mais rapidamente, como que seguindo o estado natural das coisas e o interesse que a comunidade pode exigir.

Contra a solidez dessa hipótese, na íntegra dos termos, razões muito convincentes podem ser oferecidas. Essas têm relação com a influência exercida pelos hábitos da imitação - o medo da falta de

Argumentava ainda que (HAMILTON, 1934, pp. 204-5):

The superiority antecedently enjoyed by nations, who have preoccupied and perfected a branch of industry, constitutes a more formidable obstacle, than either of those, which have been mentioned, to the introduction of the same branch into a country, in which it did not before exist. To maintain between the recent establishments of one country and the long matured establishments of another country, a competition upon equal terms, both as to quality and price, is in most cases impracticable. The disparity in the one, or in the other, or in both, must necessarily be so considerable as to forbid a successful rivalry, without the extraordinary aid and protection of government.<sup>4</sup>

Os argumentos de Hamilton, considerado o “pai do protecionismo norte-americano”, inserem-se no debate sobre as opções de desenvolvimento dos Estados Unidos após a sua independência. Primeiro secretário do tesouro americano, cujas funções se estenderam de 1789 a 1795, Hamilton apresentou esse trabalho para os primeiros políticos e sociedade norte-americanos e sua influência foi marcante tanto na política comercial em seu país quanto nas idéias de outros defensores do protecionismo norte americano.

Mas podemos considerar Frederick List como o autor clássico de maior influência a defender explicitamente a industrialização a partir de medidas protecionistas.<sup>5</sup> Esse questionamento foi construído a partir da análise que List fez dos diferentes processos históricos ocorridos nas economias industrializadas.<sup>6</sup> Ao se referir aos economistas clássicos da época, particularmente àqueles adeptos dos princípios dos

---

sucesso em empresas inexperientes - as dificuldades intrínsecas dos primeiros ensaios no sentido de uma concorrência com aqueles que já alcançaram a perfeição no negócio a ser tentado - os prêmios e outros incentivos artificiais com o qual as nações estrangeiras contaram e agora concedem aos benefícios decorrentes a seus cidadãos." (Tradução livre realizada pelo autor).

<sup>4</sup> " A superioridade preliminarmente alcançada pelas nações, que têm se preocupado e aperfeiçoado um determinado ramo da indústria, constitui um obstáculo mais formidável, mais do que qualquer um desses que foram mencionados, para a introdução do mesmo ramo em um país em que tal atividade não antes existia. A manutenção da igualdade, em termos de competitividade, entre os estabelecimentos recentes de um país e os estabelecimentos de longa maturação de outro país, tanto em qualidade quanto em preço é, na maioria dos casos, impraticável. A disparidade em um ou em outro país, ou em ambos devem ser necessariamente tão considerável a ponto de proibir uma rivalidade ou competição bem sucedida, sem alguma ajuda extra e a proteção do governo." (Tradução livre realizada pelo autor)

<sup>5</sup> Conforme destaca Chang (2003), List somente teria se convertido à tese da indústria nascente após viver nos Estados Unidos entre 1825 e 1830, quando teve contato com os trabalhos de Hamilton e Raymond.

<sup>6</sup> A análise de List baseia-se inicialmente na análise histórica das políticas econômicas e comerciais dos principais centros industriais da época: Veneza e algumas cidades italianas, a Liga Hanseática, a Holanda, a Inglaterra, Portugal, Espanha, França, Alemanha, os Estados Unidos e a Rússia.

custos comparativos de Ricardo e defensores do livre comércio, denominando-os de “escola popular”, argumentou, em seu *Sistema Nacional de Economia Política*, originalmente publicado em 1841 que (LIST, 1983, p. 213):

A escola não percebe que, em um regime de total livre concorrência, com nações manufatureiras mais adiantadas, uma nação menos adiantada, embora bem aparelhada para a manufatura, jamais conseguirá atingir uma força manufatureira própria perfeitamente desenvolvida, nem conseguirá sua independência nacional completa, se não recorrer ao sistema protecionista. (...) A escola popular procura aduzir os benefícios resultantes do comércio interno livre como prova de que as nações só podem conseguir o mais alto grau de prosperidade e poderio dentro de um regime de absoluta liberdade de comércio internacional, quando a História em toda parte e sempre demonstra o contrário

Para List (1983), a “escola popular” era exageradamente otimista acerca da especialização e do livre comércio. Esse otimismo teria sido construído em uma visão cosmopolita de mundo, construída num ambiente de plena paz e onde as divisões políticas e diferenças econômicas entre os países seriam irrelevantes. Mas tal concepção em muito se afastava do mundo real. Na evolução do comércio internacional, deveriam ser considerados o conceito de Nação, o contexto histórico e os interesses dos países, além das suas estruturas sociais e políticas e a possibilidade de utilização de políticas nacionais em defesas dessas estruturas. List não apenas defendeu o protecionismo como instrumento para promover a industrialização, mas também advogou a idéia, igualmente aceita por Mill, de que a indústria proporcionaria um maior progresso não apenas econômico, mas também político e social. Destacou os benefícios desse setor para o avanço cultural, intelectual e para a capacidade inovadora. Na verdade, tornou explícito um preconceito que predominava entre os autores clássicos acerca da especialização agrícola, pelo menos sob o ponto de vista dos seus países.<sup>7</sup>

Os autores clássicos aqui selecionados não eram meros críticos do livre comércio; pelo contrário, particularmente quando se considera Stuart Mill, um dos arquitetos do liberalismo clássico. Mesmo Hamilton e List não desprezaram totalmente

---

<sup>7</sup> Ou seja, existe aqui uma interpretação de que os autores clássicos eram avessos à especialização agrícola, considerando evidentemente o ponto de vista de seus países. Smith, por exemplo, considerou que “nenhum grande país jamais subsistiu ou poderia subsistir sem que nele funcionasse algum tipo de manufatura” (SMITH, 1983, p. 341). Ricardo, por sua vez, em seus primeiros ensaios, defendeu o fim do protecionismo dos cereais na Inglaterra, opondo-se à polêmica Lei do Trigo. Implícita em seus argumentos estava a idéia de que o aumento nos preços agrícolas e nas matérias-primas forçava a subida dos salários e a queda nos lucros, prejudicando assim a produção de manufaturas (BELL, 1982). Sobre esta percepção acerca do preconceito dos autores clássicos sobre a especialização agrícola, ver Padis (1979), particularmente as suas notas introdutórias.

seus contemporâneos clássicos. Estavam sim preocupados com as implicações políticas resultantes da concepção liberal defendida pela “escola popular”. O fato é que o pensamento protecionista defendido na América Latina esteve longe de ser original em muitos de seus aspectos. Vários políticos e teóricos clássicos também defenderam a industrialização de alguns dos países que hoje podemos denominar de grandes centros industriais.<sup>8</sup> Para tanto, utilizaram-se, dentre outros conceitos e contextos, da concepção da indústria nascente, sugerindo a idéia da existência de efeitos dinâmicos não considerados pelo princípio das vantagens comparativas.<sup>9</sup>

Mas o pensamento cepalino foi muito além da concepção da indústria nascente e na idéia vaga acerca dos benefícios da industrialização para a sociedade. Teve sua base sustentada por um conjunto mais amplo de argumentos. Esse conjunto será apresentado a seguir.

## 1.2 A DETERIORAÇÃO DOS TERMOS DE TROCA

A motivação inicial para a criação de um pensamento alternativo é decorrente de uma evidência empírica apresentada por relatório elaborado pela Subcomissão para o Desenvolvimento Econômico das Nações Unidas, intitulado *Post-war price relations in trade between under-developed and industrialized countries* e divulgado em fevereiro de 1949 (NAÇÕES UNIDAS, 1949).<sup>10</sup> Os objetivos propostos pelo documento tinham como motivação uma evidência já constatada nos primeiros trabalhos da Subcomissão, criada dois anos antes: o aumento relativo no preço dos bens de capitais e serviços de transportes em relação ao de bens primários. Como conclusão final, concluiu pela existência de uma tendência de deterioração dos termos de troca, desfavoráveis às

---

<sup>8</sup> Um trabalho mais amplo sobre esta questão pode ser encontrado em Chang (2003). Esse autor defende uma hipótese mais polêmica: a de que os países hoje industrializados não adotaram as políticas e instituições que hoje recomendam para os países menos desenvolvidos. Esses países estariam, com isso, evitando que os menos desenvolvidos trilhassem pelo caminho que escolheram deliberadamente no passado. O título do livro – “chutando a escada” - é retirado de uma citação de List, que defende a mesma hipótese no contexto do século XIX.

<sup>9</sup> González (2001), além de considerar Frederick List, Stuart Mill e Alexander Hamilton, também faz referência a autores contemporâneos de influência neoclássica, como John Williamson e Joseph Stiglitz. Um dos objetivos principais de González foi chamar a atenção para o fato de que determinados elementos do pensamento de Prebisch também estavam presentes na escola clássica ou mesmo na neoclássica.

<sup>10</sup> Esse relatório teria sido elaborado sob coordenação do economista e então membro da equipe da ONU Hans Wolfgang Singer, apesar do trabalho não conter identificação de autoria por ser um documento oficial da ONU. Sobre a história desse relatório, ver Tøye e Tøye (2003). No ano seguinte, Singer tem um artigo publicado na revista *American Economic Review*, no qual chega a conclusões semelhantes à análise realizada por Prebisch que será discutida a seguir. O trabalho de Singer (1950) será analisado ainda neste capítulo.

economias menos desenvolvidas. Sua circulação foi limitada, não apenas pelas observações iniciais acerca da necessária checagem, mas por suas implicações, contrárias ao pensamento econômico convencional. Essa limitação, entretanto, não foi suficiente para impedir a sua divulgação no âmbito da CEPAL.<sup>11</sup>

O conteúdo do relatório da ONU foi inspiração para Prebisch elaborar o seu primeiro texto na CEPAL.<sup>12</sup> Inicialmente, era necessário considerar as principais evidências empíricas contidas no relatório da Organização:

Tabela I

Evolução dos termos de troca entre bens primários e manufaturas na economia mundial  
(base: 1876-80 = 100)

Período	Termos de Troca*
1876-80	100,0
1881-85	102,4
1886-90	96,3
1891-95	90,1
1896-00	87,1
1901-05	84,6
1906-10	85,8
1911-13	85,8
1921-25**	67,3
1926-30	73,3
1931-35	62,0
1936-38	64,1
1946-47***	68,7

Fonte: Prebisch (1982a)

Observações:

\* relação de preços dos produtos primários e dos artigos finais da indústria (preço médio de importação e exportação) e pode ser entendido como a quantidade de produtos finais da indústria que podem ser obtidos com determinadas quantidades de produtos primários;

\*\* na tabela original, não consta o período que vai de 1914 a 1920;

<sup>11</sup> Sobre a trajetória desse documento, ver Tøye e Tøye (2003).

<sup>12</sup> Uma história contada de forma interessante sobre o ambiente na CEPAL na época da elaboração do referido documento pode ser encontrada na autobiografia *Fantasia Organizada* de Celso Furtado, publicada inicialmente em 1985. Nesse trabalho, Furtado relata as suas primeiras experiências e que coincidem com a chegada de Raul Prebisch à Comissão.

\*\*\* na tabela original, não consta o período que vai de 1939 a 1945.

Exceto pelo período final do século XIX, a deterioração dos termos de troca eram desfavoráveis aos países exportadores de matérias-primas e bens primários, particularmente a partir da segunda década do século XX. Essas evidências tinham uma importante implicação: a especialização, para a América Latina, revelar-se-ia como sendo uma configuração totalmente desfavorável a essa região. Tal hipótese era reforçada pela evidente e crescente disparidade econômica e social entre os países latino-americanos e os grandes centros industrializados. Prebisch definiu essa situação perversa como consequência de um modelo que denominou de *centro-periferia*, cujas origens estariam nas relações estabelecidas no âmbito da estrutura de comércio criada dentro de um passado colonial e que se mantinha após a independência dos países latino-americanos. Segundo esse autor, tal modelo impedia uma distribuição mais justa dos benefícios do progresso tecnológico que estavam ocorrendo nas economias desenvolvidas e industrializadas do *centro*.

A partir dessas evidências, inicia-se a construção analítica. Inicialmente, Prebisch utilizou essa evidência para explicar o fato de a distribuição dos frutos do progresso técnico ter uma característica distinta nos países do centro em relação à periferia. Para tanto, ele utiliza um raciocínio baseado numa teoria de ciclos de certa influência keynesiana. Este raciocínio pode ser descrita como a seguir.<sup>13</sup>

Consideremos uma economia que, por algum motivo, experimente um crescimento no nível de confiança dos empresários em relação ao comportamento futuro dos negócios e que esse crescimento resulte no aumento na demanda e produção de bens de consumo e de capital na economia. A elevação dos investimentos, por se traduzir em um incremento da demanda e intensificada pelo efeito multiplicador keynesiano, tende a gerar um maior crescimento nos preços e na renda, o que, ao contribuir para uma melhora ainda maior no estado das expectativas, estimularia novos investimentos, gerando assim um ciclo virtuoso nos negócios. A partir de um determinado momento,

---

<sup>13</sup> O texto de Prebisch não chegou a aprofundar a lógica aqui denominada como uma teoria de ciclos. A influência keynesiana aqui destacada refere-se não a um modelo desenvolvido por Keynes, mas pelos conceitos utilizados por Prebisch em seu raciocínio. Rodriguez (1981) confirma essa percepção, ao procurar sistematizar o modelo proposto por Prebisch (a expressão “de certa influência keynesiana” foi retirada desse autor). A explicação a seguir baseia-se em grande parte na síntese realizada por esse autor. Cabe aqui destacar uma característica marcante nos textos de Prebisch no âmbito da CEPAL: a ausência de citações bibliográficas que possam confirmar a influência teórica presente nesses textos. É evidente, entretanto, e quando se considera o seu “guia para Keynes”, que Prebisch era um economista com idéias fortemente influenciadas por Keynes.

com a percepção de exagero nas expectativas, essa tendência se reverte: ocorre a retração nos investimentos o que desencadeia um processo oposto ao anterior: queda nos preços, renda e nível de atividade econômica, estabelecendo-se assim um ciclo oposto ou vicioso. Tendo o nível de atividade econômica atingido um patamar mínimo, o ciclo se completaria, dando início a outro ciclo de crescimento: os investimentos seriam retomados, pelo desejo dos empresários em repor o capital desgastado ou por algum outro fator que pudesse melhorar o estado das expectativas dos empresários.<sup>14</sup>

Segundo Prebisch a comparação entre os ciclos do centro e da periferia revelaria trajetórias assimétricas. Em suas fases ascendentes, haveria uma expansão comum da renda, beneficiando os trabalhadores e principalmente os empresários. Entretanto, nas fases descendentes dos ciclos, a queda nos salários seria menos intensa do que a dos lucros no centro. Esse efeito seria explicado pelo grau superior de organização social das suas economias, particularmente nas relações presentes no mercado de trabalho. Tais organizações explicariam o aumento relativo de renda entre o centro e a periferia. Como consequência, ao longo dos ciclos, os trabalhadores, ao partirem de bases salariais cada vez maiores, estariam se beneficiando cada vez mais do progresso tecnológico decorrente do desenvolvimento em suas economias. Ou seja, nas economias do *centro*, o “capitalismo industrial” oferecia uma alternativa de distribuição dos benefícios do progresso técnico e aumentavam a distância entre a renda do centro e da periferia. A queda nos termos de troca seria uma consequência desse processo.<sup>15</sup>

Conforme destacou Rodriguez (1981), a teoria de ciclos desenvolvida por Prebisch nesse seu *manifesto* é incompleta e realizada apenas na medida para justificar a tendência de deterioração nos termos de troca. Não aprofundou, por exemplo, os motivos para a assimetria no comportamento da renda na periferia nas fases do ciclo (quedas não compensadas pelas elevações), mas limitou-se a chamar a atenção para a baixa organização sindical na periferia como explicação para a queda mais intensa da renda nos períodos descendentes do ciclo. Entretanto, chamava a atenção para uma questão importante: era na indústria que estavam ocorrendo os benefícios das inovações tecnológicas.

A lógica dos ciclos não foi a única explicação relacionada com o fenômeno da deterioração dos termos de troca dada por Prebisch. Outra passou a ser, de forma

---

<sup>14</sup> A explicação quanto à retomada do crescimento baseia-se em Rodriguez (1981), que reconhece uma imprecisão em alguns pressupostos do modelo proposto.

<sup>15</sup> Rodriguez (1981) destaca outra fonte da deterioração: a concentração do poder econômico nas negociações entre os empresários e os fornecedores de insumos e fatores de produção na periferia.

sistemática, destacada nos documentos posteriores da CEPAL: a tendência de queda na participação dos bens primários na renda real nos grandes centros industriais. Essa tendência foi analisada com mais profundidade em outro trabalho oficial da CEPAL publicado originalmente em 1951 e também redigido por Prebisch. A queda nos termos de troca, segundo Prebisch (1982b), poderia ser explicada tanto pelo progresso técnico na indústria e agricultura quanto pela baixa elasticidade-renda da demanda por bens primários.<sup>16</sup>

No que diz respeito aos efeitos do progresso técnico na indústria, Prebisch identificou duas razões para o processo de deterioração dos termos de troca: a melhor utilização das matérias primas nos grandes centros industriais, o que reduziria o valor delas no produto final da indústria e o aparecimento de materiais sintéticos ou substitutos como os nitratos (em substituição ao salitre chileno), fibras e borracha sintéticas. No caso da agricultura, o progresso técnico na indústria e o crescimento da renda das populações do centro estariam contribuindo para o aumento da produtividade nesse setor tendo em vista o estímulo à mecanização e à adoção de técnicas mais modernas de produção. Esse ganho permitia ainda que a agricultura dos grandes centros industriais competisse com a dos países menos desenvolvidos, mesmo considerando os salários mais baixos na periferia. Pelo lado da demanda, Prebisch concluiu pela baixa elasticidade-renda da procura por produtos primários, cuja lógica é dada pela conhecida *lei de Engel*: à medida que cresce a renda dos indivíduos, a demanda se diversifica e cai a participação dos alimentos no orçamento.<sup>17</sup> Isto é, a elasticidade-renda da demanda por alimentos seria menor do que um.

A baixa elasticidade-renda da demanda por bens primários acabou se impondo na explicação da tendência de deterioração nos termos de troca, talvez pelo fato de basear-se em fundamentos microeconômicos compatíveis com a teoria neoclássica e também por ser menos imprecisa em relação à explicação baseada em ciclos.

As evidências empíricas e esses últimos argumentos lançariam a seguinte hipótese: o modelo primário exportador, que se adequava perfeitamente à realidade do comércio internacional no período que antecede a primeira grande guerra, não seria adequado aos latino-americanos no novo contexto. O crescimento baseado nesse

---

<sup>16</sup> Uma análise semelhante a essa foi desenvolvida de forma independente por Singer (1950). Em decorrência desse trabalho, a tese do pouco dinamismo da demanda por bens primários é também conhecida na literatura como tese Prebisch-Singer.

<sup>17</sup> Essa denominação deve-se ao trabalho de Ernst Engel, publicado em 1857, sobre os padrões de consumo na Inglaterra. Nesse trabalho, conclui pela baixa elasticidade na demanda de alimentos. Um resgate interessante da lei de Engel pode ser encontrado em Houthakker (1957).

modelo não apenas não romperia o atraso dos países subdesenvolvidos em relação às potências industriais como aprofundaria as diferenças. Mesmo que se admita que o livre comércio melhore a posição de todos, a questão deveria ser colocada sob uma perceptiva dinâmica de crescimento econômico e redução das desigualdades mundiais. E a industrialização se colocava como a melhor alternativa nesse contexto (PREBISCH, 1982a, p. 100):

Existe, pues, manifiesto desequilibrio, y cualquiera que fuere su explicación o el modo de justificarlo se trata de un hecho cierto que destruye la premisa básica en el esquema de la división internacional del trabajo.

De ahí el significado fundamental de la industrialización de los países nuevos. No es ella un fin en sí misma sino el único medio de que disponen éstos para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas.<sup>18</sup>

Prebisch, a exemplo de Furtado, não chegou a negar totalmente a lógica do princípio das vantagens comparativas. A preocupação estaria nas dificuldades em aceitar algumas hipóteses dos modelos que consideram este princípio e o caráter estático de sua análise numa discussão mais ampla sobre propostas de política para o desenvolvimento econômico. Prebisch, inconformado com o consenso acerca da aplicação de políticas baseadas em teorias tidas como universais, tinha como uma das orientações básicas em seus primeiros trabalhos a necessidade de encontrar uma interpretação teórica que fosse mais adequada à realidade latino-americana (PREBISCH, 1982b, p.267):

Se ha dicho anteriormente que uno de los objetivos de este informe es discutir el contenido de un programa de desarrollo. Se dijo también que este programa es la expresión de una política de desarrollo y que ésta requiere orientarse en ciertos principios cuya formulación corresponde a la investigación teórica. No extrañe, por tanto, que en los capítulos siguientes hayamos creído convenientemente proseguir el análisis de algunos aspectos de los fenómenos de desarrollo que se había iniciado en informes anteriores. La interpretación teórica de estos fenómenos no es incompatible con las conclusiones generales de la teoría, que por cierto continua evolucionando, pero sí ha de explicar satisfactoriamente el modo peculiar con que ellos acontecen en la periferia da economía mundial. Por eso mismo, determinados instrumentos de este análisis, aplicables en los centros industriales, no siempre pueden emplearse con éxito en la periferia. Si bien todas estas

---

<sup>18</sup> "Existe, portanto, um desequilíbrio patente e, seja qual for sua explicação ou a maneira de justificá-lo, ele é um fato indubitável, que destrói a premissa básica do esquema da divisão internacional do trabalho.

Daí a importância fundamental da industrialização dos novos países. Ela não constitui um fim em si, mas é o único meio de que estes dispõem para ir captando uma parte do fruto do progresso técnico e elevando progressivamente o padrão de vida das massas." (Tradução extraída do livro cinquenta anos de pensamento da CEPAL, organizado por Ricardo Bielschowsky, vol. 1, p. 72.)

explicaciones teóricas tienen ese objetivo primordial, no se nos escapa que de ellas surge aún una impresión depurando y sedimentando las ideas. Tal es el propósito que guía su publicación en este informe preliminar.<sup>19</sup>

Uma interpretação que se pode considerar, conforme destacado anteriormente, é a de que o objetivo desse esforço teórico não era o de negar totalmente o princípio das vantagens comparativas, mas o de encontrar outra lógica, que pudesse explicar o atraso relativo dos países latino-americanos em relação às grandes economias industrializadas, a partir das relações econômicas internacionais estabelecidas. A ênfase na crítica ao caráter normativo da teoria pura do comércio internacional, entretanto, talvez explique por que o pensamento estruturalista é conhecido como sendo contrário ao livre comércio.

Cabe destacar que a análise de Prebisch considerou também os benefícios da industrialização nas transformações sociais, seguindo a tendência observada entre alguns economistas clássicos. Esses benefícios foram considerados em sua síntese sobre a necessidade de adoção de um processo de substituição de importações (PREBISCH, 1982b, p. 270):

La industrialización absorbe parte de aquella población disponible y contribuye a que otra parte se absorba en actividades conexas como los transportes y el comercio que con ella se desarrollan. Además, el incremento de productividad media en que el proceso de industrialización se manifiesta, conjuntamente con el aumento de productividad que las mejoras técnicas determinan en la producción primaria, aumentan el ingreso *per capita* y traen consigo creciente demanda de servicios, con lo cual surgen nuevas fuentes de ocupación. La industrialización va pues ligada a distintos fenómenos de otro género propios del crecimiento. Si en nuestra exposición nos referimos sólo a ella, será por brevedad de expresión y no por dejar de lado la importancia de aquéllos.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> "Foi dito anteriormente que um dos objetivos deste relatório é discutir o conteúdo de um programa de desenvolvimento. Também foi dito que este programa é uma expressão da política de desenvolvimento e que esta política requer orientar-se a partir de certos princípios cuja formulação corresponde à pesquisa teórica. Não é de admirar, então, que nos capítulos seguintes temos considerado convenientemente continuar a análise de alguns aspectos dos fenômenos de desenvolvimento que tinha começado em relatórios anteriores. A interpretação teórica desses fenômenos não é incompatível com as conclusões gerais da teoria, que, naturalmente, continua a evoluir, mas tem de explicar satisfatoriamente a forma peculiar em que eles ocorrem na periferia da economia mundial. Por esse motivo, alguns instrumentos de análise, aplicável nos centros industriais nem sempre podem ser utilizados com sucesso na periferia. Apesar de todas essas explicações teóricas terem esse objetivo principal, estamos conscientes de que elas surgem de uma impressão depurada e sedimentada das idéias. Este é o propósito que norteia a sua publicação neste relatório preliminar." (Tradução livre realizada pelo autor).

<sup>20</sup> "A Industrialização absorve parte dessa população disponível e contribui para que outra parte se absorva em atividades relacionadas, como aquelas ligadas ao setor de transportes e o comércio que com ela são desenvolvidas. Além disso, o aumento da produtividade média no processo de industrialização é

Com essas construções, Prebisch parecia desafiar o pensamento ortodoxo da época ao destacar os riscos da especialização dos países latino-americanos em produtos primários.<sup>21</sup> Mas, talvez, estivesse somente considerando que a explicação neoclássica era insuficiente. A especialização que caracterizava o modelo *centro-periferia* encontrava total apoio no princípio das vantagens comparativas, cuja soberania entre economistas era e ainda é tida como intocável, pelo menos na visão de alguns. Uma política de industrialização na América Latina seria uma irracionalidade contrária às normas defendidas pelo *pensamento popular*. Essa simples observação acabou por caracterizar, como já destacamos, a CEPAL e seus seguidores como uma escola contrária ao livre comércio. Um preconceito injusto.

Enfim, muito mais do que o simples argumento da indústria nascente, a crítica baseava-se em um leque bem mais amplo de argumentos. Tratava-se de considerar a questão do desenvolvimento econômico na América Latina muito mais do que a simples busca pela “elevação da produtividade econômica, mediante a expansão dos mercados e especialização”. Eram necessárias mudanças nas estruturas produtivas que permitissem a ruptura de um processo crescente de desigualdade entre o *centro* e a *periferia*.

Infelizmente os trabalhos de Prebisch tiveram, pelo menos na época, pouca repercussão fora da América Latina. Essa pequena influência deve-se em grande parte a duas características. Primeiro, deve-se considerar o fato de que os seus trabalhos no âmbito da CEPAL não tinham como objetivo difundir um pensamento econômico alternativo na comunidade científica internacional, mas preparar os fundamentos para um diagnóstico que pudesse servir de base para a Comissão em sua tarefa de assessorar os países latino-americanos em questões relacionadas ao planejamento econômico. Ou seja, o pensamento cepalino ou estruturalista nunca teve a pretensão de ser uma escola de pensamento econômico. Segundo, o protecionismo defendido era visto com maus olhos pelos países do centro e pelas agências multilaterais como o GATT, o Banco Mundial e o FMI.

---

manifestado, juntamente com o aumento da produtividade que determinam melhorias técnicas na produção primária, aumentam o ingresso per capita, trazendo novas fontes de emprego. A industrialização é, portanto, ligada a diferentes fenômenos de outro tipo de crescimento. Se em nossa discussão nos referimos somente a ela, será por brevidade de expressão e não negligenciar a importância destas outras manifestações.” (Tradução livre realizada pelo autor).

<sup>21</sup> Esse ponto será mais bem esclarecido no próximo capítulo, quando a política de substituição de importações for analisada no contexto da integração econômica regional.

Entretanto, alguns dos seus argumentos foram considerados por outros autores de maior influência. Um importante trabalho que merece destaque foi realizado por Hans Singer, em 1950. O seu trabalho inicia-se com alguns argumentos acerca da importância do comércio internacional para os países menos desenvolvidos. Essa defesa, porém, é seguida por algumas discussões que revelam a posição crítica do autor em relação à especialização primária. Segundo Singer, as diferentes produtividades entre os setores exportadores e aqueles voltados à produção doméstica seria um indicador de que o desenvolvimento do setor “dinâmico” no mundo capitalista não estaria trazendo os benefícios para os países menos desenvolvidos. Utilizando-se da concepção das “vantagens comparativas estáticas”, Singer destacaria a importância da evolução histórica na análise do processo de criação de estruturas produtivas que, por sua vez, definiriam diferentes estruturas sociais. A partir desses argumentos, o autor revela sua inclinação à industrialização como mudança estrutural necessária para o desenvolvimento (SINGER, 1950, p 309):

The principle of specialization along de lines of static comparative advantages has never been generally accepted in the underdeveloped countries, and not even generally intellectually accepted in the industrialized countries themselves. Again, it is difficult not to feel that there is more economic life of a country and in its economic history, a most important element is the mechanism by which “one thing leads to another”, and the most important contribution of an industry is not its immediate product (as is perforce assumed by economists and statisticians) and not even its effects on other industries and immediate social benefits (thus far economists have been led by Marshall and Pigou to go) but perhaps even further its effect on the general level of education, skill, way of life, inventiveness, habits, stores of technology, creation of new demand, etc. And this is perhaps precisely the reason why manufacturing industries are so universally desired by underdeveloped countries; namely, that they provide the growing points for increased technical knowledge, urban education, the dynamism and resilience that goes with urban civilization, as well as the direct Marshallian external economies. No doubt under different circumstances commerce, farming, and plantation agriculture, have proved capable of being such “growing pointes”, but manufacturing industry is unmatched in our present age.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> "O princípio da especialização baseado no argumento das vantagens comparativas estáticas nunca foi geralmente aceitos nos países subdesenvolvidos, nem mesmo, de forma geral, intelectualmente aceito nos próprios países industrializados. Novamente, é difícil não sentir que há mais vida econômica em um país e em sua história econômica, que o elemento mais importante é o mecanismo pelo qual "uma coisa leva a outra" e que a contribuição mais importante de uma indústria não é sua produto imediato (como é forçosamente assumida por economistas e estatísticos) e nem mesmo os seus efeitos sobre outras indústrias e benefícios sociais imediatos (até agora os economistas têm sido liderados por Marshall e Pigou), mas talvez ainda mais importantes sejam os seus efeitos gerais sobre as habilidades, a educação, o estilo de vida, a capacidade de criação, os hábitos, as lojas de tecnologia, criação de nova demanda, etc. E esta talvez seja precisamente a razão pela qual as indústrias transformadoras são tão universalmente desejadas pelos países subdesenvolvidos, ou seja, que fornecem os pontos de crescimento para aumento dos conhecimentos técnicos, educação urbana, o dinamismo e a resiliência que vai com a civilização urbana, tal qual as economias externas de marshall. Sem dúvida, sob circunstâncias diferentes do

Além dessa explícita defesa, tomando como referência as economias externas de Marshall, uma questão específica foi tratada por Singer: a deterioração dos termos de troca. Motivado pelo mesmo documento que teria influenciado Prebisch, o autor destacava para uma “inquestionável” evidência (SINGER, 1950, p. 312):<sup>23</sup>

Technical progress, while it operates unequivocally in favor of manufactures – since the rise in real incomes generates a more than proportionate increase in the demand for manufactures – has not the same effect on the demand for food and raw materials. In the case of food demand is not very sensitive to rises in real income, and in the case of raw materials, technical progress in manufacturing actually largely consist of a reduction in the amount of raw materials used per unit of output, which may compensate or even overcompensate the increase in the volume of manufacturing output. This lack of automatic multiplication in demand, coupled with the low price elasticity of demand for both raw materials and food, results in large price falls, not only cyclical but also structural.<sup>24</sup>

Outro importante autor a ser destacado nesse debate é Hollis B. Chenery. Em trabalho originalmente publicado em 1955, na renomada revista *The American Economic Review*, esse autor destacou (CHENERY, 1969, p. 457.):

A industrialização constitui a maior esperança de quase todos os países que buscam aumentar seus níveis de renda. É também o aspecto mais controvertido do problema do desenvolvimento econômico. As tentativas de aplicar os princípios econômicos gerais a este campo têm sido, geralmente, pouco conclusivas. Isto se deve a uma formulação teórica incompleta, assim como à inadequação dos dados disponíveis. Na maioria dos casos, continua havendo grande margem de discordância entre os partidários da especialização internacional e do investimento na produção primária, por um lado, e os defensores do crescimento equilibrado e da industrialização, por outro.

---

comércio, agricultura e a agricultura se revelaram capazes de ser tão "motores crescimento", mas a indústria transformadora é inigualável no nosso tempo presente." (Tradução realizada pelo autor).

<sup>23</sup> Conforme destacado em nota de rodapé no início desta seção, existem evidências de que o texto das Nações Unidas aqui citado foi elaborado pelo próprio Singer, o que mostra uma relação entre esse autor e Prebisch. Essa é uma evidência importante, pois existe outra interpretação mais aceita de que Prebisch teria realizado a sua tese da deterioração dos termos de troca independente de Singer. Para uma discussão interessante sobre a história do que ficou conhecido como tese Prebisch-Singer, ver Toye e Toye (2003).

<sup>24</sup> "O progresso técnico, enquanto opera de forma inequívoca a favor s manufaturas - desde que o aumento da renda real gera um aumento mais que proporcional na demanda por manufaturas - não tem o mesmo efeito sobre a demanda por alimentos e matérias-primas. No caso da demanda por alimentos, esta não é muito sensível ao aumento da renda real, e, no caso de matérias-primas, o progresso técnico em grande escala consiste na redução da quantidade das matérias-primas por unidade do produto. Esta falta de multiplicação automática na demanda, juntamente com a baixa elasticidade-preço da demanda por matérias-primas e alimentos, resultando em grandes quedas de preços, não apenas conjuntural, mas também estrutural." (Tradução livre realizada pelo autor)

Esse mesmo autor destacou a necessidade de algumas modificações na teoria das vantagens comparativas para que esta pudesse ser considerada nos debates sobre o desenvolvimento. Essa adaptação, que Furtado (1983) definiu como a generalização do critério das vantagens comparativas, deveria contemplar cinco pontos: i) os desequilíbrios estruturais nos mercados de fatores de produção; ii) as flutuações nas elasticidades preço e renda da demanda pelos produtos primários no mercado internacional; iii) as possibilidades de mudanças nas produtividades dos fatores; iv) as economias de escala presentes na indústria e v) a incerteza e flexibilidade, tendo em vista a capacidade limitada que estruturas concentradas numa determinada atividade econômica têm em se adaptar às mudanças nas condições de oferta e demanda no mercado internacional. Na interpretação de Furtado (1983), essa generalização seria necessária para que as teorias de comércio pudessem ser consideradas sob a perspectiva dos países menos desenvolvidos. Tal generalização também contempla parte das idéias iniciais de Prebisch.

Outro influente autor, Ragar Nurkse, em trabalho apresentado originalmente em 1959, também parece ter considerado algumas questões presentes na concepção estruturalista. A partir da experiência dos séculos XVIII e principalmente XIX, esse autor buscou estabelecer relações entre padrões de comércio e desenvolvimento econômico. Para Nurkse, nesse período histórico, o comércio teria desempenhado um importante papel no crescimento da economia mundial, não apenas no *centro* do sistema, mas também na sua *periferia*. Naquele período, o processo de transmissão do crescimento ocorria de duas formas: i) pela forte demanda por matérias primas e mercadorias primárias, particularmente por parte da Grã-Bretanha, líder daquele sistema e com escassez de terra e ii) pela transferência de capital e mão-de-obra do centro para a periferia. Para Nurkse, a teoria da especialização internacional teria sido altamente adequada aos fatos daquela época.

O novo padrão de comércio que se estabeleceria no século XX, particularmente após o final da segunda guerra mundial, teria características distintas e que não reproduziriam a dinâmica anterior. A análise de Nurkse destaca algumas características que também foram consideradas por Prebisch: i) A mudança do centro econômico e de poder político da Europa para os Estados Unidos, país com baixo coeficiente de importação; ii) o novo padrão de industrialização, baseado em indústrias pesadas, particularmente engenharia mecânica e produtos químicos, estaria elevando o coeficiente tecnológico e reduzindo o conteúdo de matérias primas por produto acabado

e iii) a baixa elasticidade da demanda por alimentos e matérias primas. Conforme destaca o autor (NURKSE, 1979, pp. 419-20):

Por razões perfeitamente compreensíveis, portanto, os centros industriais do mundo, dos dois lados do Atlântico Norte, na metade do século XX não estão “exportando” sua própria taxa de crescimento para os países produtores de mercadorias primárias por meio de uma expansão correspondente na demanda desses produtos. Com o crescente refinamento da tecnologia, é apenas natural que os produtos brutos do solo tendam a tornar-se relativamente menos essenciais em uma economia industrial avançada. Igualmente natural é o fato de que é precisamente em tais produtos crus e simples que os países mais pobres geralmente tendem a ter uma vantagem comparativa, pelo menos sob o ponto de vista estático. Esta disparidade é um dos fatores básicos subjacentes às discrepâncias crescentes nos níveis de renda (...). O ponto a realçar é meramente que as forças que propiciam a difusão do crescimento econômico dos países adiantados para os menos desenvolvidos não são tão poderosas no campo do comércio como eram há cem anos.

Com sua interpretação, Nurkse considera uma possibilidade já vislumbrada por Prebisch (NURKSE, 1979, p. 437):

Se, em um país subdesenvolvido, o estoque de fatores produtivos está crescendo, mas se por uma razão ou por outra o desenvolvimento por meio de aumento de exportações para os centros industriais avançados é retardado ou bloqueado, surge uma possível necessidade de promover aumentos em produção que sejam diversificados de acordo com as elasticidades-renda da demanda doméstica, de modo a promover localmente os mercados entre si, em contraste com a expansão da produção para exportar, que é especializada de acordo com a vantagem comparativa internacional

Tem-se aqui uma questão estratégica de suma importância. A possibilidade de bloqueio das exportações considerada por Nurkse encaixa-se perfeitamente no contexto do período logo após o final da segunda guerra.<sup>25</sup> Naquele contexto, duas alternativas se colocavam para a América Latina: a escolha entre o retorno ao modelo primário-exportador, desestabilizado pelas guerras e grande depressão, ou a continuidade de um processo de diversificação econômica baseada na industrialização.

---

<sup>25</sup> Isso explica a grande influência desse autor nos trabalhos de Furtado.

### **1.3 A INDUSTRIALIZAÇÃO NUMA PERSPECTIVA HISTÓRICA E AS OPÇÕES PARA A AMÉRICA LATINA**

Além dos argumentos apresentados na seção anterior em favor da substituição de importações, outro argumento foi sistematicamente destacado nos trabalhos da CEPAL: o caráter estratégico que uma política de industrialização poderia ter no novo e incerto contexto da reestruturação das relações econômicas internacionais que passam a ocorrer no início da segunda década do século passado. Nesse novo contexto, os Estados Unidos surgiam como grande potência industrial e com a vantagem de dispor terra como fator abundante, ao contrário da Inglaterra, líder no contexto anterior à primeira guerra. A nova potência apresentava, assim, um baixo coeficiente de importações o que indicava que o seu crescimento pouco poderia contribuir para a evolução das exportações latino-americanas de produtos primários. Na Europa, construíam-se grandes perspectivas em torno de uma reestruturação econômica baseada em um mercado amplamente integrado e tendo como objetivo o resgate da atividade industrial, além de instituições que garantissem o não retorno ao passado conflituoso e evitassem o avanço de um regime contrário à ideologia do mercado, ou seja, diante dos riscos decorrentes da expansão da União Soviética. Nesse novo ambiente de cooperação européia, surgiam os primeiros passos para a Política Agrícola Européia, que seria generosa com seus agricultores. Tais argumentos, junto com a percepção acerca da baixa elasticidade renda da demanda por bens primários, contribuíam para reduzir os ânimos em relação às exportações latino-americanas.

Para a América Latina, duas estratégias se colocavam nesse contexto: i) voltar a ter como força dinâmica o setor exportador criado no período colonial, caracterizado pela produção de bens primários, e se manter como importador de bens industrializados ou ii) dar continuidade a um processo de substituição de importações que já teria sido, num primeiro momento, motivado por fatores externos.

A primeira alternativa tinha como oposição as evidências e os argumentos teóricos apresentados anteriormente. Mas a segunda alternativa incorporava uma importante questão. Várias economias latino-americanas experimentaram, ainda que de forma heterogênea, um processo de substituição induzido pelas dificuldades oriundas do desarranjo do sistema de comércio internacional que prevaleceu durante a primeira metade do século XX. Essa alternativa deveria então incluir os custos de se desfazer de toda uma estrutura industrial que já havia sido criada. Ou seja, o debate reproduzido

aqui incorpora uma situação inicial: já haviam sido criadas indústrias na América Latina e cujas transformações sociais e políticas já se faziam notar em alguns países.

Existia ainda uma incerteza que não era considerada pelos modelos tradicionais de comércio: a real disposição dos vencedores da segunda guerra em adotarem o livre comércio como estratégia, seguindo a doutrina das vantagens comparativas. Conforme sugerido na seção precedente, o protecionismo, tão questionado pelos modelos ortodoxos, parecia não ser uma heresia quando os interesses residiam no argumento da proteção da “indústria nascente” ou dos setores potencialmente perdedores com o livre comércio em grandes nações industriais. Havia ainda outro risco real: a tendência de crescimento do protecionismo e demais formas de estímulo à agricultura dos países do *centro*. Mas a agricultura era justamente um dos setores “dinâmicos” nos países da periferia. Essa percepção, segundo Prebisch, reforçaria a tendência de redução da demanda pelas exportações primárias dos países latino-americanos (PREBISCH, 1982b, p.269):

El aumento de productividad en los centros industriales se manifiesta también en su propia producción primaria y en muchos casos les permite competir favorablemente en los mercados exteriores con la periferia, a pesar de los más bajos salarios que en ésta prevalecen. Y en otros casos en que no sucede así suele acudirse a la protección para mantener o estimular la producción primaria de los centros defendiendo el mercado interno de la competencia de la periferia (...).<sup>26</sup>

Essa preocupação foi destacada em outros trabalhos da CEPAL, particularmente no contexto da integração regional a ser analisado no próximo capítulo. Mas aqui já cabe uma explicitar uma preocupação de Prebisch. Conforme amplamente destacado no ensino da economia internacional, particularmente nos estudo dos impactos de uma política comercial, tarifas e outras formas de proteção podem, quando implantadas por uma “grande economia”, proporcionar ganhos nos termos de troca. Esses ganhos decorrem dos impactos negativos sobre os preços que a redução da demanda por importações, decorrente das altas tarifas, provoca no mercado internacional. Essa preocupação então era oportuna e de acordo com o *pensamento convencional*. Também

---

<sup>26</sup> "O aumento da produtividade nos centros industriais também é evidente na sua produção primária e em muitos casos, lhes permite competir favoravelmente nos mercados externos com a periferia, apesar dos baixos salários vigentes verificados nessa região. E em outros casos em que isso não ocorre verificase a prática do protecionismo, para manter ou estimular a produção primária, defendendo os seus mercados internos da concorrência da periferia (...)." (Tradução livre realizada pelo autor).

foi profética, considerando que a Europa, ao longo do seu processo de integração, estabeleceu um amplo sistema de proteção à sua agricultura. Basta lembrar que o processo da integração europeia teve, em sua origem, o protecionismo agrícola como uma das principais motivações.

Enfim, a defesa da industrialização no pensamento estruturalista pode ser entendida como um “jogo” que, dadas as suas regras e as expectativas dos jogadores em relação às possíveis estratégias a serem adotadas por cada um, sugere um resultado que não é necessariamente aquele preconizado pela teoria pura do comércio internacional. Ou seja, trata-se de um “jogo” bem mais elaborado do que aquele defendido pela teoria pura do comércio internacional.<sup>27</sup>

Para concluir toda esta discussão, merece destaque o debate criado pelo primeiro documento da CEPAL escrito por Prebisch. Em conferência realizada na Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, no ano de 1950, Jacob Viner, ao defender as virtudes do livre comércio e a validade das teorias clássicas e neoclássicas, destacou (VINER, 1951, pp. 81 – 83)<sup>28</sup>:

Até a bem pouco tempo, eu supunha que tudo ou quase tudo que venho dizendo nesta palestra fosse, em substância, uma questão pacífica, pelo menos entre os economistas profissionais, e teria tido a impressão, talvez, de estar abusando da vossa paciência e da vossa boa vontade com a apresentação de matéria tão comezinha.

No entanto, verifiquei que algumas fontes ilustres, e especialmente do quadro técnico das Nações Unidas, têm procurado focalizar estes problemas sob uma nova espécie (ou parcialmente nova) sobretudo na parte em que se aplicam aos países “subdesenvolvidos”.

(...) Tudo o quanto encontro no estudo de Prebisch e em trabalhos de semelhante teor das Nações Unidas e de outras fontes é a identificação dogmática da agricultura com a pobreza, e a explicação da pobreza agrícola por leis naturais inerentes, em virtude das quais os produtos agrícolas tendem a permutar-se por manufaturas em termos de crescente deterioração; o progresso tecnológico tende a limitar suas bênçãos à indústria manufatureira, e a população agrícola não se beneficia do progresso tecnológico nas manufaturas, nem sequer como compradora, porquanto os preços dos produtos manufaturados não acompanham a baixa de seus custos reais. Estas leis naturais parecem-me em sua maior parte fantasias maliciosas, simples conjecturas, interpretações erradas da História, ou, no melhor dos casos, meras hipóteses a exigirem experimentação sóbria e objetiva.

---

<sup>27</sup> O termo “jogo” pode se referir àquele considerado pela teoria dos jogos. Evidentemente, o texto não teve a pretensão de modular um processo decisório na política econômica. Este, entretanto, pode ser um projeto de pesquisa bastante interessante para aqueles que gostam do rigor matemático presente na teoria econômica.

<sup>28</sup> Essa citação foi publicada pela Revista Brasileira de Economia logo após esse mesmo veículo ter publicado a versão em português, traduzida por Celso Furtado, do texto de Prebisch de 1959. A idéia da Fundação Getúlio Vargas era prover um amplo debate sobre as idéias propostas por Prebisch.

(...) Que a agricultura não se associa necessariamente à pobreza é óbvio quando se consideram os casos da Austrália, da Nova Zelândia, da Dinamarca, de Iowa ou de Nebraska.

A resposta de Prebisch teria sido (PREBISCH, apud RODRIGUEZ, 2000, p. 5):

Después de aparecer uno de nuestros primeros informes, acertó a pasar por aquí uno de los más ilustrados profesores en materia de comercio internacional. Formado en la más pura tradición clásica, sometido por largos decenios a los ejercicios de la lógica Ricardiana, no bastaron breves semanas en Brasil para seducirle con el espectáculo de una industrialización que apenas comienza, si se toma como punto de mira las posibilidades cósmicas de este país. Ha condenado la industrialización latinoamericana. Arrastrándonos en su execración a los economistas de la CEPAL, que la preconizamos. Ha impugnado también toda forma de control deliberado del crecimiento y de orientación del comercio exterior. Pero por lo menos nos ha dejado una fórmula única y positiva de desarrollo económico: dedicarse a la agricultura y controlar la natalidad.<sup>29</sup>

## 1.4 INDUSTRIALIZAÇÃO E PLANEJAMENTO

A industrialização substitutiva de importações proposta pelos primeiros trabalhos da CEPAL, pela sua própria concepção, demandava uma ação ativa do Estado em torno de uma política comercial. As primeiras orientações foram apresentadas no documento intitulado *La cooperación Internacional em la Política de Desarrollo Lationamericana*, originalmente publicado em 1954. Esse documento enfatizou de forma explícita a necessidade de uma política comercial estratégica destinada a estimular a industrialização (PREBISCH, 1982c, pp. 364-365):

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

Por lo tanto, si el desarrollo espontáneo de la industria fuera impracticable y antieconómico, sólo quedaría la protección para compensar las diferencias de productividad, ya sea mediante derechos aduaneros o

---

<sup>29</sup> "Depois de receber um dos nossos primeiros relatórios, aconteceu de passar por aqui um dos mais ilustrados os professores em matéria de comércio internacional. Formados na mais pura tradição clássica por muitas décadas sob a exercícios de lógica ricardiana, não bastaram breves semanas no Brasil para atrai-lo com o espetáculo de uma industrialização que é apenas o começo, se tomado como foco potencial deste país cósmico. Condenou a industrialização latinos-americana. Rastejando em sua ojeriza dos economistas da Cepal, que nós preconizamos. Ele também tem impugnado todas as formas de controle deliberado de crescimento e orientação a partir da política comercial. Mas pelo menos ele nos deixou uma fórmula única e positiva forma para o desenvolvimento econômico: a agricultura e o controle da natalidade." (Tradução livre realizada pelo autor).

mediante subsidios, puesto que las restricciones directas a la importación son menos aconsejables como medio de política industrial, a no ser temporalmente.

Tal es o carácter de la protección que exige el desenvolvimiento industrial latinoamericano. Dentro de la misma escuela clásica se ha admitido la protección en la etapa incipiente de la industria hasta que llegue a fortalecerse y ponerse en condiciones de hacer frente a la competencia extranjera.<sup>30 31</sup>

Essa concepção estratégica ganha maior importância quando se considera o fato de que o processo de substituição de importações não resolve um problema estrutural: a tendência de redução da capacidade de importação. Pelo contrário, o próprio avanço do processo de substituição de importações levaria a novas necessidades de compras externas, particularmente de bens de capital, tecnologia e determinados tipos de insumos. Mas, mais do que o simples protecionismo seletivo, Prebisch considerava a política comercial como inserida em um processo de cooperação internacional. Essa sua avaliação ocorre justamente nos primeiros anos de funcionamento do sistema criado pelo GATT. A industrialização substitutiva de importações não necessariamente poderia enfraquecer um esquema de liberalização multilateral (PREBISCH, 1982c, p. 365):

Esta necesidad de protección es ineludible en una juiciosa política de desarrollo y no conspira en forma alguna contra el comercio internacional siempre que se mantenga dentro de los límites exigidos por el mismo desarrollo. Dentro de tais límites (...) la protección no disminuye las importaciones de un país en desarrollo sino que cambia simplemente su composición en consonancia con las transformaciones estructurales de la economía nacional. Los derechos aduaneros disminuyen o eliminan algunas importaciones que se sustituyen por producción interna, y ello da lugar al aumento de otras importaciones de demanda muy elástica conforme crece el ingreso por habitante.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> "A principal justificativa para a proteção está na diferença de produtividade entre os países menos desenvolvidos e os países mais desenvolvidos, diferenças que se explicam principalmente pela grande disparidade na quantidade de capital por trabalhador e habilidades técnicas para o trabalho. (...) Portanto, se o desenvolvimento espontâneo da indústria for impraticável e antieconômico, a proteção será imposta apenas para compensar as diferenças de produtividade, seja por direitos aduaneros ou por subsídios diretos, já que as restrições às importações são menos desejáveis como um meio de política industrial, a não ser temporariamente. Essa é a natureza da proteção exigida pelo desenvolvimento industrial na América Latina. Dentro da escola clássica se tenha admitido a segurança na fase incipiente da indústria até que essa se fortaleça e seja capaz de lidar com a concorrência estrangeira." (Tradução livre realizada pelo autor).

<sup>31</sup> Aqui Prebisch faz claramente uma menção às defesas, encontradas no período de influência da escola clássica, aos argumentos favoráveis ao protecionismo à indústria nascente.

<sup>32</sup> "Essa necessidade de proteção é inevitável em uma política sensata de desenvolvimento e não conspira de forma alguma contra o comércio internacional, desde que ela permaneça dentro dos limites prescritos pelo mesmo desenvolvimento. Dentro de tais limites (...) a proteção não diminui as importações de um país em desenvolvimento, mas simplesmente altera a sua composição, de acordo com as mudanças estruturais na economia nacional. As medidas protecionistas diminuem ou eliminam algumas importações, que são substituídas pela produção nacional e isso leva ao aumento das importações da demanda altamente elástica conforme cresce a renda per-capita." (Tradução realizada pelo autor).

Ou seja, essa afirmação reforça uma interpretação já explicitada anteriormente: a política de substituição de importações proposta por Prebisch não pode ser entendida como contrária ao livre comércio.

A ênfase dada a esse objetivo final revelaria outro aspecto importante dentro das propostas cepalinas. Não se poderia negar a necessidade de uma maior cooperação internacional nesse processo. Isso por que, em tal estratégia, não poderia ser desconsiderada a importância dos investimentos diretos estrangeiros e dos empréstimos internacionais, além da cooperação técnica e financeira das agências multilaterais, como o Banco Mundial e o FMI. Essa percepção, aliado à evidente necessidade de crescimento das exportações latino-americanas, talvez tenha motivado a necessidade de sinalizar um processo muito menos “fechado” do que aquele imaginado pelos defensores do livre comércio.<sup>33</sup> Essa conclusão ficará mais evidente quando se considerar a possibilidade de integração regional.

Mas a industrialização substitutiva de importações carrega alguns problemas que deveriam ser considerados na construção de uma política de industrialização e cujas críticas ainda se fazem predominantes nos dias atuais. Implícito na idéia da indústria nascente está o conceito de vantagens comparativas dinâmicas. O problema consiste em identificar essas vantagens. Na verdade, não existe um critério definido para tal, como a dos custos e preços relativos presentes nas abordagens clássicas e neoclássicas do comércio internacional. Existe sim o risco de que a proteção seja concedida de forma arbitrária ou baseada em pressões políticas (em geral, quem recebe a proteção tem algum poder político). Ou seja, a implantação de todo tipo de indústria sem qualquer critério concreto poderia gerar um alto grau de ineficiência industrial na América Latina, ampliando ainda mais as diferenças entre os níveis de produtividade da indústria do *centro* e da *periferia*. Segundo a concepção neoclássica do comércio, o grande problema da industrialização realizada por meio de altos níveis de proteção seria a ineficiência; ou seja, por mais que os argumentos dinâmicos tivessem alguma lógica, as vantagens comparativas estáticas não deveriam ser negligenciadas.

Havia ainda outro problema a ser considerado, baseado nas características intrínsecas de inúmeras firmas industriais: a necessidade de grandes mercados com o objetivo de explorar as denominadas economias de escala. Os mercados de

---

<sup>33</sup> Estas conclusões explicam o título do trabalho do qual foi tirada a última citação.

determinados países latino-americanos eram extremamente limitados, principalmente quando comparados aos grandes centros industriais. Mesmo aqueles com grandes populações apresentavam baixos níveis de renda *per capita*.<sup>34</sup> No centro, além do conhecimento já adquirido, as indústrias contavam com um amplo e sofisticado mercado consumidor. Isso era evidente nos Estados Unidos. Mesmo nos pequenos países europeus, a escala de produção era mais bem aproveitada tendo em vista os altos níveis de renda, além da sua distribuição mais equitativa. Além disso, a industrialização européia foi beneficiada pela tradição histórica de intercâmbio comercial entre os seus países. Essa tradição contrastava com a história e realidade da América Latina. Nessa região, a industrialização teria ocorrido de forma fragmentada, em mercados fechados com baixa população, renda e produtividade. Uma política protecionista, ao desconsiderar esses problemas, estaria, segundo o pensamento ortodoxo, totalmente fadada ao fracasso e poderia piorar ainda mais as diferenças de renda entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Entretanto, esse problema e uma possível e importante solução foram considerados por Prebisch em seu primeiro documento (PREBISCH, 1982a, pp. 142-143):

Al discurrir acerca del aumento del capital por hombre, ha supuesto implícitamente que los establecimientos industriales podrían alcanzar una dimensión satisfactoria, para lo cual se requiere un mínimo de producción. Hasta dónde tiende a alcanzarse esta dimensión en los países de la América Latina? La diversidad de condiciones en que se encuentran impide generalizar, en éste como en otros casos. Por lo demás, no se ha realizado aún en estos países un estudio sistemático de la productividad y su relación con la dimensión óptima de la empresa y de la industria. Pero suelen citarse ejemplos poco halagadores, ya sea de la subdivisión de una industria en un número relativamente pequeña, en países que, uniendo sus mercados para una serie de artículos, podrían conseguir una mayor productividad. Este parcelamiento de los mercados, con la ineficacia que entraña, constituye otro de los límites del crecimiento de la industria, límite que, en este caso, podría ir cediendo ante el esfuerzo combinado de países que, por su situación geográfica y sus modalidades, estarían en condiciones de realizarlo con recíprocas ventajas.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Com exceção da Argentina, tendo em vista as peculiaridades do seu desenvolvimento, que teve como resultado um alto nível de renda *per capita*. Sobre estas diferenças, ver Furtado (1969).

<sup>35</sup> "Ao discorrer sobre o aumento do capital *per capita*, supôs-se implícitamente que os estabelecimentos industriais poderiam alcançar uma dimensão satisfatória, requerendo-se para isso um mínimo de produção. Até onde tende a ser alcançada essa dimensão nos países da América Latina? Neste como noutros casos, a diversidade das condições em que eles se encontram impede as generalizações. Além disso, ainda não se fez nesses países um estudo sistemático de produtividade e de sua relação com a dimensão ótima da empresa e da indústria. Mas é costume citarem-se exemplos pouco lisonjeiros, seja da subdivisão de indústrias num número excessivo de empresas de eficiência escassa dentro de um mesmo país, seja da multiplicação de empresas de dimensão relativamente pequenas em países que, unindo seus mercados para uma série de artigos, poderiam conseguir uma produtividade maior. Esse fracionamento dos mercados, com a ineficácia que ele acarreta, constitui outro dos limites do crescimento da indústria - um limite que, nesse caso, poderia ir sendo ultrapassado pelo esforço conjunto de países que, por sua

Ou seja, as limitações nos tamanhos dos mercados latino-americanos e a possibilidade de uma integração como forma de superação dessas limitações deveriam ser consideradas e isso esteve presente desde o início da CEPAL.

Mas a idéia de um planejamento industrial apenas estava sendo construída. No final da década de 50, a CEPAL lançaria outro importante estudo sobre as possibilidades que a criação de um mercado comum latino-americano poderia ter para a industrialização na região. Esse estudo buscou contemplar, dentre outras questões, as limitações de uma industrialização em mercados fechados e as vantagens da especialização regional. Sob vários pontos de vistas, esse documento pode ser considerado com um dos mais importantes nessa fase inicial de construção do pensamento cepalino-estruturalista. Ele será estudado a seguir. De qualquer forma, o debate aqui colocado já é suficiente para questionar as duas citações colocadas na introdução deste capítulo. Merece também destaque, em relação à segunda citação, que a industrialização substitutiva de importações na América Latina não foi motivada pela idéia da indústria nascente, mas por um conjunto maior de motivações. Colocar a questão do desenvolvimento econômico naquele momento como uma simples escolha pela especialização na produção de bens primários ou bens manufaturados motivado pela idéia da indústria nascente seria uma grande ingenuidade para alguns economistas da periferia.

---

situação geográfica e suas modalidades, estariam em condições de realizá-lo com benefícios recíprocos." (Tradução extraída do livro cinquenta anos de pensamento da CEPAL, organizado por Ricardo Bielschowsky, vol. 1, p. 122.)

## CAPÍTULO II

### A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL COMO “ESTÁGIO” SUPERIOR DO PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO

Conforme sugerido no final do capítulo precedente, a industrialização concebida com base em um modelo de substituição de importações não esteve dissociada de uma perspectiva mais geral de planejamento econômico. Furtado (1983), além de sintetizar a crítica central estruturalista às propostas de política comercial defendidas a partir da concepção presente nas teorias clássicas e neoclássicas de comércio, chamou a atenção para uma questão particularmente importante nesse planejamento (FURTADO, 1983, p. 234):

A teoria econômica corrente fundada numa análise estática dos custos comparativos pouca luz projeta sobre esse problema que é essencialmente dinâmico. A apreciação do custo de oportunidade dos fatores torna-se ainda mais complexa quando se consideram simultaneamente várias economias que pretendem integrar-se, o mesmo ocorrendo com o respeito à estimativa das economias externas de um conjunto de projetos, quando se torna necessário distinguir aquelas que são internalizadas pelas empresas que beneficiam diretamente a coletividade. Desta forma, a teoria da integração constitui uma etapa superior da teoria do desenvolvimento e a política de integração uma forma avançada de política de desenvolvimento

Em seus trabalhos iniciais, Prebisch chamou a atenção para a necessidade da construção de um arcabouço analítico que pudesse dar uma sustentação sólida às propostas de política econômica para a superação dos problemas do desenvolvimento da América Latina. Essa construção fica mais evidente com a publicação, em 1954, do já citado documento *La Cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana*. Conforme se destacou anteriormente, a política de desenvolvimento deveria contar com medidas de política comercial protecionistas, porém em um ambiente cooperativo de plena aceitação internacional. A mudança estrutural decorrente visava maior e principalmente melhor inserção da América Latina nas relações econômicas internacionais. Os trabalhos que se seguiram buscaram amadurecer tal concepção. O Objetivo deste capítulo consiste em mostrar como a CEPAL seguiu a trajetória de amadurecimento do projeto de planejamento estruturalista regional. Esse projeto parece ter encontrado sua *superior forma*, na percepção de Furtado, a partir da publicação do documento *El mercado común latino-americano*, em 1959. O capítulo

contempla uma análise das primeiras contribuições da CEPAL para o debate sobre a integração latino-americana. Tais contribuições foram fundamentais para as primeiras experiências integracionistas na região, particularmente para a construção da audaciosa Associação latino-americana de livre comércio – ALALC e que teria ou deveria ter um papel fundamental na industrialização da região. Cabe, entretanto e inicialmente, estudar os aspectos estáticos e dinâmicos da integração, cuja construção analítica iniciasse na mesma época do contexto do debate aqui realizado e que se será proposta como uma teoria da integração econômica regional.

## **2.1 A teoria da integração econômica regional e seus primeiros passos**

O termo integração significa a união de partes separadas. O propósito dessa união deve ser a construção de um objeto maior, mais simples ou mais complexo, porém com um melhor uso em relação às partes. Quando se considera essas partes como unidades políticas, esse objetivo se manifesta na criação de um espaço com diversas formas de interações como sociais, culturais, políticas e econômicas. Apesar das preocupações se voltarem essencialmente para os efeitos econômicos da integração, as motivações políticas foram marcantes na primeira grande experiência do mundo moderno: o movimento integracionista europeu que se iniciou após o final da segunda guerra. Conforme lembra Pfetsch (2002), pelo menos três importantes questões estiveram presentes nos primeiros passos da integração européia: o equilíbrio entre as potências, o comprometimento com a paz e a construção de uma terceira força que, junto com os Estados Unidos e a União Soviética, comporia o centro das relações econômicas e políticas internacionais, porém na via da social democracia. Somente depois é que cresce a importância das questões econômicas (PFETSCH, 2002, p. 28):

As iniciativas de unificação européia precederam os primeiros passos institucionais da política, especialmente da política exterior e de segurança. Somente mais tarde, quando as questões do desenvolvimento econômico e de sua extensão a novos integrantes influenciam o programa da política européia, é que as perspectivas econômicas e a preocupação com a identidade européia passam ao primeiro plano. A supremacia da política está presente desde os fundamentos mais remotos da primeira organização supranacional. A Comunidade Européia do Carvão e do Aço (1951) foi iniciada por Robert Schuman a partir de considerações sobre a necessidade de neutralizar o conflito histórico em torno da recuperação da região do Ruhr.

A preocupação com os possíveis impactos econômicos da integração econômica regional surge nas primeiras discussões sobre a integração europeia, a partir do final da segunda guerra, cuja institucionalidade passava a ser construída com o estabelecimento, em 1951, da Comunidade do Carvão e do Aço entre a França, Alemanha, Itália e o Benelux (Bélgica, Holanda e Luxemburgo) e com a assinatura do Tratado de Roma em 1957, que estabeleceu a Comunidade Econômica Europeia – CEE. Mas havia outro importante contexto: a criação do GATT em 1947 que, apesar de ter como princípio fundamental o multilateralismo manifestado pela denominada "cláusula da nação mais desenvolvida", permitia, em seu artigo XXIV a exceção das zonas de livre comércio e uniões aduaneiras.

Motivado pela experiência europeia, apesar de também destacar a possibilidade da ocorrência da integração entre economias menos desenvolvidas, Balassa (1961) propõe uma interessante definição ao considerar a integração econômica como um estado e um processo. Como estado, significa a ausência de várias formas de discriminação entre um número limitado de países. É a criação, por exemplo, de uma zona de livre comércio entre os seus países. Como um processo, pode assumir crescente complexidade, como o estabelecimento de uma mesma política tarifária em relação a países não membros, a implantação de um espaço geográfico onde exista livre circulação de fatores de produção e a cooperação no âmbito das políticas econômicas. A presença de um ou mais desses elementos irá caracterizar a intensidade da integração ou o seu enquadramento nas definições de área de livre comércio, união aduaneira, mercado comum e união econômica. No caso da unificação das políticas macroeconômicas, abre-se a possibilidade do estabelecimento de uma união monetária, caracterizada pela adoção de uma moeda única.

A divisão da integração entre estado e processo tem um significado importante: estabelece o grau de comprometimento econômico e, principalmente, político com a integração; ou seja, a integração pode ser uma questão essencialmente comercial ou esta pode ser um passo para modificações estruturais mais importantes. A questão política também é reforçada quando se considera níveis sofisticados de comprometimento, como no caso da livre mobilidade de fatores de produção ou da unificação das políticas macroeconômicas como a monetária e mesmo fiscal.

Entretanto, outros modelos teóricos e com uma abrangência bem mais limitada do que àquela proposta por Balassa (1961), se impuseram. Seus autores procuraram avaliar o fenômeno da integração como um caso particular de uma análise de equilíbrio

estático de trocas com tarifas; ou, de uma perspectiva mais geral, como um caso particular de um modelo de livre comércio baseado nas vantagens comparativas.<sup>36</sup> Essa abordagem, apesar de considerar alguns efeitos benéficos da integração, destacava o livre comércio em seu sentido multilateral como a melhor opção para os países, cujos fundamentos teóricos estariam na já destacada teoria pura do comércio internacional e cuja influência se estabelecia no recém criado sistema GATT. O regionalismo somente seria considerado como uma “segunda melhor opção”, dadas as eventuais dificuldades do multilateralismo e caso não contrariassem o processo em direção ao livre comércio.

Um dos trabalhos mais influentes dentro dessa concepção deve-se a Jacob Viner.<sup>37</sup> Na década de 50, este autor buscou avaliar os efeitos da integração econômica a partir dos conceitos de criação e desvio de comércio. A criação de comércio ocorreria quando a integração pudesse resultar em uma realocação mais favorável na produção: as fontes de produção mais caras seriam substituídas pela produção realizada a custos mais baixos, originária de outros países do mercado integrado. Por outro lado, o desvio de comércio ocorreria quando houvesse a substituição da produção menos custosa, realizada por países não membros, pela produção mais cara, realizada pelos países membros. O impacto da integração sobre o bem estar dos países envolvidos dependeria do resultado líquido da combinação dos dois fenômenos: se os efeitos do desvio de comércio prevalecem sobre os da criação de comércio, então a integração reduzirá o bem-estar dos países participantes do acordo; no caso da criação do comércio prevalecer sobre o desvio, o resultado seria o oposto, ou seja, resultaria numa elevação do bem estar dos membros, sendo assim totalmente compatível com o livre comércio em nível multilateral, dentro da concepção da “segunda melhor opção”.

A avaliação dos efeitos da criação e desvio de comércio baseia-se nos impactos da integração sobre a produção, consumo, receita do governo e termos de troca. Para o entendimento desses efeitos, deve-se considerar uma possibilidade particular. Suponha um país A que possui, na produção de uma determinada mercadoria, um custo unitário menor do que o preço dessa mercadoria no mercado internacional acrescido da tarifa de importação. Suponha ainda que, na ausência dessa tarifa, esse país A importaria o produto do fornecedor mais eficiente, digamos o país C. Consideremos agora um acordo

---

<sup>36</sup> Essa concepção estática tem sua origem nos trabalhos de Viner (1950), Meade (1955) e Lipsey (1957). Um levantamento e discussão mais detalhados da literatura sobre os efeitos estáticos da integração pode ser encontrado em BALASSA (1961).

<sup>37</sup> Uma síntese do pensamento integracionista anterior ao trabalho de Viner (1950) pode ser encontrada em Balassa (1961).

de livre comércio entre o país A e outro país, digamos o país B, mais eficiente do que A, porém não mais do que o país C. Com o estabelecimento desse acordo, espera-se uma redução dos preços da mercadoria dentro do mercado integrado. Com a queda no preço, é de se esperar também um aumento do consumo. Sob o ponto de vista do país menos eficiente na produção do bem, isto é, o país A, a queda nos preços será acompanhada por uma redução na oferta interna, diante da impossibilidade de alguns produtores de sobreviver no novo ambiente competitivo. Esses dois efeitos resultam na criação de comércio decorrente do aumento líquido das importações deste país em substituição à produção interna menos eficiente. Existe, entretanto, outro efeito. Considerando que o país B é menos eficiente na produção do bem em relação a países não membros, podemos ter um efeito de redução do bem estar com a integração. Mesmo considerando a queda no preço do bem no mercado integrado, isso não necessariamente implica a queda do custo social ou o custo de importação líquido das tarifas. Nesta concepção, além da idéia de que o país A poderia estar em melhor situação importando a mercadoria do país C, o que antes era considerado como receita tarifária, agora representa um subsídio concedido de A para B. Esses seriam os efeitos decorrentes do desvio de comércio. A elevação ou redução do bem proporcionado pela integração dependeria do resultado líquido dos efeitos considerados.<sup>38</sup> No caso específico do acordo regional ser definido como uma união aduaneira, caracterizada como uma área de livre comércio que possui uma tarifa externa comum, a análise desses "custos e benefícios" pode ser ampliada ao se considerar a possibilidade de ganhos nos termos de troca, dado o maior poder de influência da união aduaneira nas condições de oferta e demanda no mercado internacional.

A teoria estática, além de ter sua origem na teoria pura do comércio internacional, insere-se perfeitamente nos princípios do liberalismo proposto pelo sistema GATT. Aparentemente, o regionalismo poderia ser considerado como uma contradição à idéia do multilateralismo defendido pelo *princípio da nação mais favorecida*, certamente o mais importante instrumento desse "acordo geral".<sup>39</sup> Mas a

---

<sup>38</sup> Ou seja, ao contrário do que a simples definição sugere, os efeitos de criação e desvio de comércio podem ocorrer simultaneamente. Tudo vai depender do diferencial de custos entre os países membros e não membros, além do volume de comércio existente antes do acordo e das elasticidades da oferta e demanda pelo produto. Um tratamento formal que permite avaliar os efeitos da criação e desvio do comércio pode ser encontrado em Dornbusch (1986). A síntese apresentada neste parágrafo baseia-se no modelo formalizado por esse autor.

<sup>39</sup> Aliás, muitos autores com claro viés liberal argumentam ser o regionalismo uma verdadeira contradição e ameaça ao multilateralismo, por não acreditarem na possibilidade de criação de comércio. A esse respeito, ver Bhagwati (2003).

possibilidade da criação de comércio prevalecer sobre o desvio resolve tal contradição. Esse, aliás, parece ser o princípio que norteia a aceitação de acordos regionais pelo sistema GATT, com base em seu artigo XXIV. Além disso, com as perspectivas e interesses por parte das principais economias capitalistas na integração europeia, seria impossível a aprovação de um acordo que fosse contra esse processo integracionista.

Em seu estudo mais amplo, Balassa (1961) buscou, além de sistematizar os esforços teóricos até então elaborados para explicar os efeitos estáticos da integração, avaliar a possibilidade de outros efeitos não presentes na abordagem ortodoxa. Motivado pela integração europeia e pela possibilidade da ampliação de processos semelhantes no mundo em desenvolvimento, particularmente na América Latina, o autor denominou tais efeitos de dinâmicos e salientou que seriam tão ou mais importantes do que os efeitos estáticos previstos pela teoria econômica tradicional. Os efeitos estáticos descreveriam apenas o incremento da renda em um modelo de "dois períodos", ou seja, antes e depois do acordo de integração. Entretanto, seria possível entender a integração como um processo que, ao desencadear determinados canais de transformação das estruturas produtivas, poderia resultar em ganhos dinâmicos que implicariam alterações na relação de custos entre os países.

Influenciado pelas contribuições teóricas de Alfred Marshall sobre o que hoje se pode denominar de teoria da organização industrial, e por inúmeros resultados de estudos empíricos envolvendo alguns países industrializados na época, Balassa (1961) procurou defender a hipótese acerca da relação entre crescimento econômico e a ampliação do tamanho do mercado proporcionado pela integração. Concluiu por uma forte correlação positiva entre esses dois fenômenos e que seria decorrente do maior aproveitamento de economias internas e externas de escala que, além de possibilitar ganhos de produtividade, criariam incentivos para a introdução de novos investimentos e utilização de técnicas mais eficientes de produção, tendo em vista a redução das incertezas proporcionadas pelo mercado mais amplo. No caso das economias externas, haveria ainda a possibilidade de criação de canais de transmissão de aperfeiçoamento tecnológico entre firmas, fossem da mesma indústria ou em setores complementares.

Balassa (1961) destacou também os benefícios decorrentes da ampliação do ambiente competitivo uma vez que os países passam a importar bens de outros cuja produção é mais eficiente. Tal fenômeno motivaria os produtores nacionais a buscarem ganhos de produtividade, tendo em vista a intensificação da concorrência. Além disso, considerando a existência de estruturas de mercado que trabalha sob a hipótese de

concorrência imperfeita, o incremento da competição reduz o custo social associado a práticas abusivas de mercado, contribuindo assim para a elevação do bem estar econômico.

Por fim, uma expectativa de elevação na taxa de crescimento econômico no mercado integrado, particularmente no contexto de uma união aduaneira, tende a proporcionar um ambiente mais propício à atração de investimentos diretos estrangeiros, uma vez que as novas firmas ingressantes em um país passariam a contar com um mercado mais amplo protegido por uma tarifa externa comum.

Os efeitos dinâmicos sugeridos por Balassa foram bastante influentes nos estudos posteriores sobre a integração econômica regional.<sup>40</sup> Sua motivação era a possibilidade de proliferação de inúmeros acordos regionais a partir da exceção prevista no âmbito do GATT. Sua contribuição foi buscar motivações outras para a integração, muito mais baseadas em efeitos dinâmicos do que estáticos. Além de sistematizar as teorias e conceitos de integração, a grande contribuição de Balassa foi abrir a possibilidade de se poder considerar a integração como instrumento de planejamento econômico regional. Essa questão, aliás, foi amplamente considerada na parte 3 do seu livro. Entretanto, a integração européia era a grande motivação do autor na apresentação dos seus conceitos e hipóteses. É bem verdade que, na introdução de seu livro, destacou os esforços em torno da integração da América Latina. Mas esse destaque é, em seu estudo, pequeno quando comparado com as possibilidades da integração no velho continente.

Junto com o importante trabalho de Balassa, surgiu outra. Se destacava de maneira mais tímida, pois não era um livro ou artigo acadêmico, mas de um documento oficial da CEPAL e que iria exercer influência sobre uma das mais importantes experiências de integração entre países menos desenvolvidos. Esse documento surgiu de um contexto particular dentro da CEPAL. No final dos anos 50, foram intensas as discussões sobre integração no âmbito da Comissão. Tais discussões destacavam benefícios semelhantes aos considerados por Balassa, além de outros que seriam

---

<sup>40</sup> Ver, por exemplo, Fernandez (1997). Essa autora sintetiza as principais linhas de pesquisa dentro do que se pode denominar de moderna teoria da integração econômica regional. Sua análise inclui os ganhos que denomina de não tradicionais com a integração: aumento do poder de barganha, atração de investimentos diretos, estímulo a reformas, acesso a mercados etc. Apesar do seu caráter inovador, o artigo da autora considera algumas motivações que foram consideradas muito antes pela CEPAL, conforme se verá a seguir.

característicos das economias menos desenvolvidas.<sup>41</sup> Na concepção cepalina, a integração seria a peça final ou, como argumentava Furtado, o estágio superior do planejamento para o desenvolvimento na América Latina. Como hipótese apresentada por esse trabalho, pode-se argumentar que as idéias em torno da integração latino-americana encerrariam a construção do projeto em torno da superação do modelo *centro-periferia*.

## 2.2 A INTEGRAÇÃO E A INDUSTRIALIZAÇÃO SUBSTITUTIVA DE IMPORTAÇÕES: AS CONTRIBUIÇÕES INICIAIS DA CEPAL

Conforme se procurou demonstrar no capítulo anterior, a proposta da substituição de importações, bem longe de ser definida como uma simples idéia “equivocada” em defesa da indústria nascente, deveria ser concretizada a partir de um programa mais amplo, de desenvolvimento.

Deveria também ser conduzida levando-se em conta algumas limitações, particularmente no que diz respeito à questão da eficiência econômica, conforme discutido no final do capítulo anterior. Por fim, deveria ser uma estratégia que possibilitasse uma maior e melhor participação da América Latina no comércio internacional. Retomemos então aqui a principal hipótese defendida neste trabalho: a construção cepalina ou estruturalista consolida essas propostas ao considerar a possibilidade de integração e cooperação entre os países latino-americanos.

A temática da integração foi considerada já nos primeiros trabalhos da CEPAL. Em 1952 o tema é abordado pela Comissão por ocasião de uma solicitação anterior: a dos então presidentes dos cinco países da América Central – El Salvador, Nicarágua, Guatemala, Costa Rica e Honduras – de sugestões para o desenvolvimento agrícola, industrial e construção de infra-estrutura, considerando a possibilidade de integração entre aqueles países. No Documento intitulado *Integración y reciprocidad económica em Centroamérica*, a CEPAL destaca um diagnóstico que serviria para justificar a integração entre estes países (CEPAL, 1952, p. 7.):

---

<sup>41</sup> O trabalho de Balassa, originalmente publicado em 1961, faz tímida referência ao trabalho elaborado pela Cepal (destacando ser documento realizado pelas Nações Unidas, sem qualquer referência a Prebisch). Não se trata, entretanto, de preconceito desse autor, que em trabalhos posteriores considerou explicitamente a questão da integração em países subdesenvolvidos utilizando como pano de fundo a experiência latino-americana. Um desses trabalhos, aliás, será considerado no próximo capítulo. Esse tímido destaque pode ser explicado pela já destacada reduzida influência que os trabalhos de Prebisch tiveram fora da América Latina, particularmente na época considerada aqui.

En las condiciones del Istmo Centroamericano, en donde los límites geográficos y políticos ofrecen perspectivas limitadas para un rápido desarrollo individual de cada país, tanto por el costo del desarrollo como por el todavía escaso nivel de consumo, la magnitud del impulso al desenvolvimiento tiene necesariamente que ser mayor que en otros cuyas condiciones generales son más favorables. La posibilidad, basada en la tradición histórica y en frecuentes manifestaciones públicas y privadas a través de muchos años, de ensanchar el marco económico de las repúblicas centroamericanas mediante una mayor vinculación y mediante la consideración de su desarrollo económico en un plano de conjunto, permitiría imprimir a la zona el mayor ritmo de desarrollo compatible con sus actuales recursos y significaría, por tanto, una perspectiva alentadora.<sup>42</sup>

Nesse sentido a Comissão sugere a criação de um mercado integrado, porém em um conceito mais restrito (CEPAL, 1952, p. 37):

El concepto de integración económica que en el caso de Centroamérica parecería adecuado como punto de partida es el de una integración limitada acompañada de una política de reciprocidad comercial e industrial. Por política de integración económica limitada puede entenderse una política que dentro del marco general del desarrollo económico, tiende a la localización óptima de algunas actividades económicas importantes, especialmente las de carácter industrial y de transformación de productos agropecuarios y minerales, con vistas a establecer unidades de producción de tamaño adecuado para aprovechar las materias primas de la región y poder abastecer los mercados centroamericanos en su conjunto a costos de producción lo más bajo posibles.<sup>43</sup>

Naquele momento, a integração era vista como uma oportunidade de se estabelecer a localização ótima entre as poucas atividades produtivas existentes ou possíveis de serem implantadas nos países da América Central. Havia grande cautela em

---

<sup>42</sup> "Sob as condições da América Central, onde as fronteiras políticas e geográficas oferecem perspectivas limitadas para um rápido crescimento individual de cada país, tanto pelo custo desse crescimento quanto pelo baixo nível do consumo agregado, a magnitude do impulso ao desenvolvimento tem que ser necessariamente maior do que em outras economias, cujas condições são mais favoráveis. A possibilidade, com base na tradição histórica e frequentes manifestações públicas e privadas ao longo de muitos anos, de ampliar o marco econômico das repúblicas da América Central mediante a uma maior vinculação de suas economias e consideração de um plano de desenvolvimento econômico conjunto, permitirá imprimir à região um maior ritmo de crescimento compatível com seus atuais recursos e proporcionará, portanto, melhores perspectivas econômicas para seus países." (Tradução livre realizada pelo autor).

<sup>43</sup> "O conceito de integração econômica no caso da América Central parece adequado como ponto de partida de uma integração limitada acompanhada por uma política de reciprocidade comercial e industrial. Por uma política de integração econômica limitada pode ser definida como uma política que, dentro de um marco geral do desenvolvimento econômico, tende a localização ótima de algumas atividades econômicas importantes, especialmente as de caráter industrial e de transformação de produtos agrícolas e minerais, a fim de estabelecer unidades produção de tamanho adequado para explorar as matérias-primas da região e poder abastecer os mercados da América Central em seu conjunto, com custos de produção os mais baixo possíveis." (Tradução livre realizada pelo autor).

relação a uma integração mais ampla que considerasse uma liberalização ampla e irrestrita, o que explica a utilização, pelo documento, do termo “integração limitada”. O objetivo maior era a ampliação do mercado como forma de viabilizar uma política industrial regional. Ou seja, a ênfase seria a implantação e o desenvolvimento de determinados ramos industriais, particularmente de bens de consumo. Naquela região havia uma característica particular: os limitadíssimos tamanhos dos mercados, a já existência de inúmeros acordos bilaterais de comércio facilitado pela proximidade geográfica e uma relativa homogeneidade econômica.

Conforme destacou Beautell (1979), apesar das especificidades das motivações, esse trabalho pode ser considerado como precursor de uma idéia que se tornaria um dos temas centrais e fundamentais para o entendimento do pensamento cepalino. De fato, a partir da segunda metade dos anos 50 o ideal integracionista passou a ser considerado mais sistematicamente pela Comissão, não como um projeto específico entre economias pequenas, mas algo mais audacioso que pudesse contemplar as principais economias latino-americanas. Em 1956 foi criado, no âmbito da instituição, o Comitê de Comércio que centrou as discussões em torno de questões tarifárias, pagamentos e transportes relacionados ao comércio já existente entre alguns países da região, particularmente entre a Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. No outono de 1957 foi realizada, em Buenos Aires, a *Conferência Econômica Interamericana*, na qual surgiu com grande força a idéia da necessidade de institucionalização de um sistema de cooperação regional. No mesmo encontro foi estabelecida uma resolução enfatizando “a conveniência do estabelecimento gradual e progressivo, de maneira multilateral e competitiva, de um mercado comum latino-americano” (WIONCZEK, 1966, p. 94). É então criado o Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-americano, cujos trabalhos seriam a base do programa integracionista da CEPAL. Sua presidência ficou a cargo do Senhor Galo Plaza, ex-presidente do Equador, o que reforçava, além das questões técnicas, o caráter político das discussões.

Inicialmente a preocupação do Grupo de Trabalho girava em torno do esgotamento do comércio entre os quatro países com maior intercâmbio comercial citados anteriormente. Esses quatro países tinham desenvolvido um comércio razoável após o final da segunda guerra. Em decorrência da reestruturação do comércio

internacional, esse intercâmbio regional passou a experimentar um forte retrocesso a partir de meados dos anos 50.<sup>44</sup> Posteriormente outras questões foram consideradas.

O comércio regional até então se baseava quase que exclusivamente em produtos primários. Entretanto, crescia a percepção de que o processo de cooperação regional deveria ter como prioridade o desenvolvimento industrial da região. A necessidade de mercados mais amplos e a possibilidade de especialização regional não poderiam deixar de ser consideradas pela sua importância na eficiência das novas indústrias. Abria-se assim o caminho para a consolidação da proposta de planejamento industrial regional que poderia trazer maior eficiência ao processo de substituição de importações. Além desse princípio geral, outro fator pode ser considerado como motivador das discussões na época: a perspectiva quanto ao estabelecimento, no mundo, de dois grandes blocos comerciais: de um lado os Estados Unidos, uma verdadeira união aduaneira composta por 48 estados que eram antes independentes, e de outro uma Comunidade Econômica Européia, que seria institucionalizada com a assinatura do Tratado de Roma em 1957. Tal configuração poderia enfraquecer ainda mais a posição da América Latina em sua estratégia de inserção nas relações econômicas e políticas internacionais.

As discussões dentro do Grupo de Trabalho deram origem ao mais importante documento sobre integração produzido pela CEPAL: *El Mercado Común Latinoamericano*, divulgado originalmente em 1959 e redigido por Raul Prebisch, um dos principais orientadores dos trabalhos do Grupo. Esse documento, que seria o mais influente na concepção integracionista latino-americana que predominava na época, defendeu a integração a partir de pelo menos três aspectos: i) a necessidade de se estabelecer maior racionalidade econômica ao processo de substituição de importações, ii) a necessidade de um planejamento regional cujo objetivo fosse a criação de mecanismos que possibilitassem um desenvolvimento comercial e industrial com equidade e iii) a adoção de estratégias para o estabelecimento de uma política comercial no contexto das novas relações econômicas e políticas internacionais que se consolidavam na época. Vejamos com detalhe cada um desses pontos.

---

<sup>44</sup> Conforme destaca Dell (1966), enquanto em 1955 o comércio entre os quatro somava 424 milhões de dólares, em 1961 esse comércio caiu para 236 milhões de dólares (valores nominais).

## 2.2.1 A INTEGRAÇÃO E EFICIÊNCIA PRODUTIVA

Celso Furtado, em sua *Formação Econômica da América Latina*, destacou a seguinte questão (Furtado, 1969, p. 275):

A exportação de produtos primários constituiu para muitos países latino-americanos (...) o ponto de partida de um primeiro processo de industrialização. A indução externa de transformações estruturais internas de maior envergadura dependeu, entretanto, da ação concomitante de outros fatores tais como a importância relativa do fluxo de salários pagos, o grau de controle interno da atividade exportadora, a política fiscal, a existência de imigração recente de origem européia em volume significativo etc. Contudo, dentre esses fatores de ação concomitante é provável que nenhum haja sido tão importante quanto o tamanho do país, entendendo-se como tal, em primeiro lugar, a dimensão demográfica relativa e, em segundo, a base de recursos naturais.

Ao listar os inúmeros fatores influentes na industrialização e destacar, dentre estes, o tamanho dos mercados, Furtado, como outros autores estruturalistas, particularmente Prebisch, estaria preocupado com a eficiência do processo de substituição de importações na América Latina, especialmente no que diz respeito às economias menos desenvolvidas da região. Percebeu o fato de que a maior participação da indústria nos primeiros anos do século XX na Argentina, Brasil e México foi nitidamente beneficiada pelo tamanho dos seus mercados. Mas, mesmo nesses mercados, as limitações eram evidentes na estratégia de implantação de indústrias mais complexas, como as de bens de capital.

Essa questão era de suma importância para a continuidade do processo de substituição de importações e foi claramente destacada pelo documento de 1959 (PREBISCH, 1982d, pp. 471-472):

Los países de mayor población de la América Latina han podido llegar a una dimensión económica adecuada en algunas de sus industrias de consumo, aunque el mercado nacional sigue siendo demasiado estrecho en muchos casos para hacer posible una racional especialización que permita reducir los costos. Y a medida que se penetra en las industrias de bienes de capital, en las de automotores y en las de ciertos bienes duraderos de consumo se vuelve más evidente la necesidad de expandir el mercado nacional. Sin embargo, si no se organiza el mercado común, cada país, forzado por la necesidad ineludible de sustituir importaciones, tendrá que entrar cada vez más en esas industrias, y tendrá que hacerlo a costos sumamente altos. Es este un punto de la mayor importancia, pues la industrialización no es un fin en sí misma sino un medio eficiente para acrecentar la productividad media y por tanto el nivel de vida de la población.

Y si las cuantiosas inversiones que requieren esas industrias arrojan un producto medio muy inferior al que tienen en los centros industriales de amplio mercado, se habrán malogrado en gran parte las consecuencias benéficas de esta nueva etapa de la industrialización en los países latino-americanos más avanzados.<sup>45</sup>

De fato, dos 20 países da América Latina em 1960, apenas quatro tinham população acima de 10 milhões de habitantes (os recordes ficavam com o Brasil, com 72 milhões e México com 37 milhões), tendo doze população abaixo de 5 milhões de habitantes.<sup>46</sup> Os Estados Unidos, por exemplo, tinham na época cerca de 181 milhões de habitantes. Já a Comunidade Econômica Européia, formada então pela Alemanha, França Itália, Holanda, Bélgica e Luxemburgo, somava 189 milhões de pessoas. Essa disparidade torna-se ainda maior quando se considera o problema da distribuição de renda, além das grandes diferenças em relação a outras variáveis, como níveis de produtividade, nível educacional, infra-estrutura, saneamento etc.

Um mercado comum latino-americano, que reuniria em 1960 cerca de 210 milhões de habitantes, poderia então dar maior racionalidade ao processo de substituição de importações. E, nessa conclusão, estava implícita a concepção “ricardiana” da especialização (PREBISCH, 1982d, p. 476):

(...) en vez de tratar de implantar toda suerte de industrias, substitutivas, cada país podrá especializarse en las que juzgue más convenientes según sus recursos naturales, las aptitudes de su población y las posibilidades de su propio mercado, y acudirá a importaciones provenientes de los demás a fin de satisfacer otras necesidades de bienes industriales que no hubieran podido satisfacerse con base en importaciones del resto del mundo

Com essa interpretação, pode-se considerar que o documento avança na proposta de planejamento industrial sugerida nos primeiros trabalhos da CEPAL ao considerar

---

<sup>45</sup> "Os países de maior população da América Latina conseguiram atingir uma dimensão econômica adequada em algumas de suas indústrias de consumo, embora o mercado nacional continue sendo demasiadamente pequeno, em muitos casos, para possibilitar uma especialização nacional que permita reduzir os custos. E, à medida que se penetra nas indústrias de bens de capital, nas de veículos automotivos e nas de alguns bens de consumo duráveis, torna-se mais evidente a necessidade de expandir o mercado nacional. Entretanto, se o mercado comum não for organizado, cada país, coagido pela necessidade inelutável de substituir as importações, terá que entrar cada vez mais nessas indústrias, e terá que fazê-lo a um custo sumamente alto. Esse é o aspecto de maior importância, pois a industrialização não é um fim em si, mas um meio eficiente de aumentar a produtividade média e, por conseguinte, o nível de vida da população. E, se os investimentos vultosos que essas indústrias requerem vierem a gerar uma produção média muito inferior à que eles têm nos centros industriais de grande mercado, malograrão, em grande parte, as consequências benéficas dessa nova etapa da industrialização nos países latino-americanos mais avançados." (Tradução extraída do livro cinquenta anos de pensamento da CEPAL, organizado por Ricardo Bielschowsky, vol. 1, p. 356.)

<sup>46</sup> Os dados de população apresentados nesta seção foram extraídos de Thorp (1998).

dois importantes critérios de eficiência: as vantagens comparativas, ainda que em nível regional e o tamanho dos mercados. Ao destacar os benefícios da especialização regional, não desprezou totalmente a concepção clássica do livre comércio.<sup>47</sup> Ao enfatizar as dimensões do mercado, buscou chamar a atenção para os efeitos dinâmicos da integração nesse processo. Ao considerar a impossibilidade dos benefícios do livre comércio na concepção multilateral, sugeriu a integração como uma “segunda melhor opção”. Enfim, a criação de um mercado comum latino-americano se impunha como um instrumento particularmente importante na mudança estrutural proposta nos primeiros documentos da CEPAL e trazem para a discussão às críticas provenientes da economia neoclássica.

Ao se considerar a heterogeneidade da região, tornava-se evidente a necessidade de adoção de outro importante critério na construção de um programa industrial regional: a equidade. Essa concepção fica mais evidente quando se consideram as possíveis mudanças estruturais decorrentes da intensificação do fluxo de comércio regional e com os seus efeitos distributivos. A questão era saber se a América Latina estava preparada, sozinha, para tratar de um problema tão difícil de ser solucionado. Senão vejamos.

### **2.2.2 MUDANÇAS ESTRUTURAIS, PLANEJAMENTO INDUSTRIAL, EQUIDADE E RECIPROCIDADE**

Uma das grandes preocupações presentes nas propostas da CEPAL foi a equidade entre os países latino-americanos. Naquele momento havia um problema comum: a necessidade de ruptura do modelo *centro-perifera*. Entretanto, era evidente a heterogeneidade econômica e social na região. Nesse sentido, a proposta de integração idealizada pelo Grupo de Trabalho foi acompanhada por algumas preocupações de ordem distributiva, particularmente no que diz respeito à capacidade da região de se adaptar à reestruturação produtiva que poderia ocorrer com a abertura dos mercados, mesmo considerando tal abertura no contexto regional. Seria também importante a criação de mecanismos que pudessem dar continuidade ao processo de substituição de

---

<sup>47</sup> Essa última citação de Prebisch, ao considerar a especialização “de acordo com as aptidões de sua população”, sugere a adoção da concepção ricardiana das vantagens comparativas. Sobre a compatibilidade entre o pensamento cepalino integracionista e a teoria das vantagens comparativas, ver Braga (2002).

importações sem que a concentração das atividades dinâmicas em poucos países pudesse elevar as disparidades econômicas entre eles.

Ainda que de forma heterogênea no que diz respeito ao grau de complexidade, a industrialização já era realidade nos diversos países da América Latina, porém sustentada a partir de altas alíquotas de importação. A integração deveria ser conduzida com bastante cautela em relações às frágeis estruturas já estabelecidas nesse modelo protecionista.

Havia também uma grande preocupação em relação à agricultura, particularmente no que diz respeito às produções de subsistência ou àquelas voltadas para o mercado interno, cujas técnicas de produção eram na maioria dos casos bem inferiores às culturas destinadas à exportação. Nesse sentido, o documento é bastante cauteloso quanto à necessária redução do nível médio das tarifas alfandegárias. Essa cautela é manifestada na sugestão para o prazo de liberalização comercial, não inferior a uma década. Além desse extenso prazo, a redução tarifária não poderia ser uniforme e deveria levar em conta os grupos de países e categorias de produtos. Sugeria também a introdução de cláusulas de escape e salvaguardas que pudessem dar flexibilidade aos países de menor desenvolvimento.

Como estratégia para atenuar os possíveis conflitos, respeitar as dificuldades nas mudanças produtivas repentinas e ao mesmo tempo incentivar a integração, o documento propõe, como prioridade no processo, novas indústrias a serem substituídas (PREBISCH, 1982d, p. 466):

En países escasos de capital y cuya aptitud de crecimiento ha probado aún ser insuficiente para absorber con eficacia grandes masas de potencial humano que malogran gran parte de su esfuerzo en formas rudimentarias de producción, no sería admisible fórmula alguna que trajera consigo fenómenos persistentes de desempleo de factores productivos. No es otro el transfondo de una preocupación frecuente: las consecuencias que podría tener la súbita eliminación del proteccionismo entre los países latinoamericanos. Ese proteccionismo ampara gran parte de las actividades existentes. Pero tal como se ha concebido, el mercado común no concierne tanto a esas actividades como a las que tendrán que desarrollarse de ahora en adelante en respuesta a las exigencias del crecimiento económico.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Em países com escassez de capital e cuja capacidade de crescimento mostrou-se insuficiente, até agora, para absorver grandes com eficácia grandes massas de potencial humano, e que desperdiçam grande parte de seu esforço em formas rudimentares de produção, não seria admissível nenhuma fórmula de trouxesse consigo fenómenos persistentes de desemprego dos fatores produtivos. Não é outra a base de uma preocupação frequente: as consequências que poderiam ser acarretadas pela súbita eliminação do proteccionismo entre os países latino-americanos. Esse proteccionismo ampara uma grande parte das atividades existentes. Contudo, tal como foi concebido, o mercado comum concerne menos a essas atividades do que às que terão que ser desenvolvidas de agora em diante, em resposta à exigências do

Essas "novas atividades" seriam, de acordo com as sugestões do Grupo de Trabalho, as indústrias de bens de capital, de produtos automotivos, de bens de consumo duráveis e de bens intermediários, cujo desenvolvimento se fazia necessário em uma nova etapa da industrialização substitutiva de importações. Além de preservar determinadas atividades já estabelecidas, em particular a agricultura, imaginava-se que, na implantação dessas novas indústrias, as pressões provenientes de grupos de interesses seriam menores do que nas indústrias tradicionais, facilitando assim a condução das negociações e acordos. Nesse ponto, a construção integracionista cepalina se afasta da abordagem ortodoxa, porém contempla os efeitos dinâmicos que seriam destacados posteriormente por Balassa (1961) e que seriam amplamente considerados pela teoria da integração econômica regional. Se a aceitação dos benefícios da especialização foi considerada, os critérios estáticos baseados na criação e desvio de comércio foram totalmente desprezados. Isso porque uma integração que buscasse poupar as estruturas já estabelecidas tenderia fortemente para o desvio de comércio. Ou seja, havia uma grande ênfase nos efeitos dinâmicos da integração que, conforme se destacará no próximo capítulo, passaram então a ser considerados na literatura sobre o regionalismo.

Havia ainda outro problema a ser evitado. Um dos objetivos da integração seria a especialização. Mas não uma especialização que reproduzisse o modelo *centro-periferia* em nível regional. A construção cepalina conduzia à conclusão de que a necessidade de industrialização era comum a todos os países latino-americanos. Mas a já destacada heterogeneidade econômica implicava uma maior vantagem para os grandes países da região. De um lado, não se poderia negar que as grandes economias, como o Brasil, Argentina e México e, em menor escala Uruguai e Chile, teriam melhores condições para a industrialização e também seriam naturalmente fontes de atração de investimentos em novas indústrias. Com esse fenômeno, corria-se o risco de se reproduzir em nível regional justamente o modelo a ser superado. Essa questão foi considerada pelo documento (PREBISCH, 1982d, p. 472):

Esos países – la Argentina, el Brasil, Chile y México – abarcan ahora alrededor del 70% de la producción industrial del conjunto de la

---

crescimento econômico." (Tradução extraída do livro cinquenta anos de pensamento da CEPAL, organizado por Ricardo Bielschowsky, vol. 1, p. 351.)

América Latina y tienen el 65,1% de su población. El resto de los países está aún en la etapa incipiente de la industrialización. ¿Van a repetir la experiencia de aquellos otros tratando de producir dentro de sus fronteras todos los bienes industriales de consumo corriente que requieren? ¿Abordarán también el tipo más complejo de producción en que están avanzando los países desarrollados?

La experiencia no podrá repetirse en las mismas condiciones sino en condiciones generalmente inferiores debido a la menor población, al menor ingreso y, en consecuencia, a la menor demanda. La necesidad de industrialización de estos países es indiscutible, pero también es indudable que pretender cumplir este proceso dentro de cada compartimento estanco les privará – y en grado mucho mayor que a los países más grandes – de las oportunidades de especialización y costos bajos que sólo podrán lograrse dentro de un mercado común, y siempre que éste se organice en forma de estimular positivamente la expansión industrial de los países incipientemente desarrollados de la región.<sup>49</sup>

Implícito na concepção cepalina estava a percepção de que o processo deveria ser planejado de forma a estimular a expansão industrial que também em países pequenos e menos desenvolvidos. Nessa concepção, a integração não poderia ser conduzida estritamente pelas forças de mercado, mas deveria estar condicionada a um cuidadoso planejamento industrial regional. Cada país poderia se especializar de acordo com suas características produtivas, porém seria necessária a criação de mecanismos que pudessem viabilizar a implantação de indústrias em todos os países. Nesse sentido, o documento propõe um tratamento diferenciado entre os diversos países latino-americanos, como proteção mais alta e regimes especiais que pudessem preservar determinadas atividades produtivas importantes ou incentivar determinadas indústrias naqueles menos desenvolvidos.

Uma alternativa para os países menos desenvolvidos poderia ser o estabelecimento de acordos de complementação industrial. Tais acordos teriam como objetivo estabelecer relações comerciais preferenciais e mesmo de assistência técnica, seja entre firmas de uma mesma indústria distribuída em diferentes países, seja entre

---

<sup>49</sup> "Esses países - Argentina, Brasil, Chile e México - abrangem agora cerca de 70% da produção industrial do conjunto da América Latina e têm 65,1% de sua população. Os demais estão ainda numa etapa incipiente de industrialização. Irão eles repetir a experiência dos primeiros, procurando produzir dentro de suas fronteiras todos os bens industrializados de consumo corrente que requerem? Irão também aproximar-se do tipo mais complexo de produção pelo qual estão avançando os países desenvolvidos?"

A experiência não poderá repetir-se nas mesmas condições, mas em condições geralmente inferiores, em virtude da menor população, da renda mais baixa e, por conseguinte, da menor demanda. A necessidade de industrialização desses países é indiscutível, mas também é indubitável que pretender cumprir esse processo dentro de cada compartimento estanco irá privá-los - em grau muito maior do que fez com os países maiores - das oportunidades de especialização e de custos baixos, que só poderão ser conseguidas dentro de um mercado comum, desde que este se organize de maneira a estimular positivamente a expansão industrial dos países incipientemente desenvolvidos da região." (Tradução extraída do livro cinquenta anos de pensamento da CEPAL, organizado por Ricardo Bielschowsky, vol. 1, p. 122.)

indústrias e fornecedores de matérias-primas. Enfim, o documento tinha como princípio básico um complexo esquema de planejamento industrial regional.

Cabe aqui destacar um ponto importante na concepção cepalina. A despeito da importância do planejamento e da atuação do Estado, havia o reconhecimento da importância do papel da iniciativa privada no processo de integração (PREBISCH, 1982d, p. 502):

La solución concreta a que se ha llegado después de cuidadoso análisis se asienta en este concepto fundamental: los gobiernos participantes deberán crear las condiciones propicias para que la iniciativa privada actúe eficazmente dentro del mercado común. Se eliminarán las restricciones, al intercambio, se reducirán o suprimirán derechos aduaneros, pero será la iniciativa privada la que en última instancia decidirá qué industrias establecer, en que países hacerlo y a qué grado de especialización se llegará en ellas.<sup>50</sup>

A importância dada à iniciativa privada revela uma valiosa percepção do que realmente venha a ser um processo de integração entre economias de mercado: a integração entre os setores produtivos ou, de uma maneira mais ampla, o estabelecimento de relações contratuais entre residentes e não residentes de um país dentro do mercado regional. Espera-se que, quanto mais intensas essas relações, maior será complexidade e profundidade da integração; maior também a demanda por estabilidade ou mesmo continuidade no processo de integração que pode-se manifestar em maior apoio político à integração.

Essa concepção em torno da iniciativa privada é reforçada pelo destaque dado à necessidade de investimentos privados nas indústrias de bens de capital. Esperava-se que, com a ampliação dos mercados e a maior racionalidade econômica, fosse possível criar um ambiente mais favorável a esses investimentos. Quanto à origem, destacou a importância do capital privado externo sem desprezar a necessidade de apoio ao empresariado latino-americano (PREBISCH, 1982 d, p.482):

Como quiera que fuere, y aun en el supuesto más moderado de absorción de capital extranjero y mas favorable en cuanto a la posibilidad de

---

<sup>50</sup> "A solução concreta foi alcançada após uma análise cuidadosa é baseada neste conceito fundamental: os governos participantes devem criar condições propícias para que a iniciativa privada atue de forma eficaz no mercado comum. Serão eliminadas as restrições ao comércio, serão reduzidos ou eliminados os direitos aduaneiros, mas em última instância, será a iniciativa privada que irá decidir quais as indústrias serão criadas e em quais países elas irão se estabelecer e qual será o grau de especialização que cada um irá alcançar." (Tradução livre realizada pelo autor).

importar maquinaria y equipo, es evidente que sin el desarrollo considerable de la producción latinoamericana de esos bienes no sería posible llegar a una meta de crecimiento económico como la que se postula en este informe. Por esta razón, las industrias de maquinarias y equipos deberán tener un alto orden de prelación en las inversiones de capital extranjero a fin de que el conjunto de la América Latina pueda mantener con sus propios recursos una elevada tasa de capitalización. Aquí está, pues, el papel importantísimo que el capital extranjero tendrá que desempeñar en los próximos años: ayudar a crear las condiciones necesarias para que la economía latino-americana pueda crecer intensamente con sus propios recursos.

Desde otro punto de vista, que los cambios estructurales que es necesarios introducir en la producción industrial ofrezcan un campo propicio a la inversión extranjera no significa que la iniciativa y el capital latinoamericano habrán de dejarse de interesar grandemente por esas industrias. Por el contrario, uno de los puntos esenciales de la política del mercado común debiera ser estimular al empresario latinoamericano a penetrar resueltamente en estos nuevos campos de producción, tanto mediante la ayuda técnica como mediante la colaboración financiera.<sup>51</sup>

Uma interpretação para essa tentativa de reconciliação seria a já destacada necessidade de apoio político do empresariado latino-americano ao esquema de integração. Porém, sua participação, desejável sob o ponto de vista econômico, seria limitada em determinados ramos estratégicos da indústria de bens de capital e deveria ser complementada por investimentos diretos estrangeiros.

Havia ainda um problema que poderia ser considerado por muitos como conjuntural, mas que poderia dificultar os incentivos à integração: os desequilíbrios comerciais. Seria improvável, particularmente no início do processo de integração, um equilíbrio entre as balanças comerciais de todos os países. Alguns teriam maiores possibilidades de apresentar saldos credores e outros seriam mais propícios a saldos devedores. Esse ponto era particularmente importante no caso dos países menos

---

<sup>51</sup> "Em qualquer caso, e ainda considerando a hipótese mais moderada de absorção de capital estrangeiro e mais favorável quanto à possibilidade de importação de máquinas e equipamentos, é evidente que sem um desenvolvimento considerável da produção latino-americana de esses bens não seria possível uma meta de crescimento econômico como a que se postula no presente relatório. Por este motivo, as indústrias de máquinas e equipamentos devem ter prioridade nos investimentos diretos estrangeiros para que o conjunto da América Latina possa manter, com seus próprios recursos, uma alta taxa de capitalização. Aqui se coloca, então, o papel fundamental que o capital estrangeiro terá nos próximos anos: ajudar a criar as condições necessárias para que a economia da América Latina possa crescer fortemente e com seus próprios recursos.

De outro ponto de vista, se as mudanças estruturais que possam ser introduzidas na produção industrial constituem um terreno fértil para o investimento estrangeiro, isso não significa que a iniciativa privada e o capital latino-americano não deva ter um forte interesse por essas indústrias. Pelo contrário, um dos aspectos essenciais de uma política voltada para o mercado comum deve ser o de estimular o empreendedor latino-americano a penetrar resolutamente para esses novos campos de produção, tanto por meio de assistência técnica e financeira quanto por meio de parcerias financeiras." (Tradução livre realizada pelo autor).

desenvolvidos. Com a intensificação do comércio industrial na região, poderia não haver incentivo para esses países à adesão, que já importavam inúmeros bens industriais, particularmente bens de capitais e intermediários, dos países do *centro*. O desvio do comércio, nesses casos, poderia significar desperdício de divisas em uma situação em que imperava uma escassez de dólares na região. Ou seja, desequilíbrios comerciais, ainda que transitórios, poderiam prevalecer por um tempo demasiadamente grande a ponto de gerar problemas de liquidez e fragilizar a confiança em um plano de cooperação regional. Para tanto, foi enfatizada a necessidade de imposição do denominado princípio da reciprocidade nas relações comerciais. Tal princípio revelou-se extremamente importante nas discussões posteriores sobre a integração latino-americana, conforme se poderá perceber no próximo capítulo. Segundo o documento, a reciprocidade deveria possibilitar a um país cobrir "folgadoamente" as suas importações com as exportações para outros países do bloco. Implícito nessa proposta está a concepção de um esquema de cooperação comercial: um país que experimentasse superávit deveria acelerar o seu processo de abertura às importações provenientes dos países deficitários.

Era de se esperar, entretanto, algumas limitações nessa proposta. Primeiro, não necessariamente o país credor estaria disposto a elevar as suas exportações. Segundo, deveria ocorrer, em determinados casos, alguma coincidência de interesses comerciais que pudessem viabilizar essa disposição. Terceiro, os efeitos das medidas de reciprocidade poderiam levar tempo para resultar no equilíbrio esperado. Por último, os desequilíbrios poderiam ser transitórios. Mas o problema maior era a possibilidade de déficits permanentes entre dois países. Isso poderia sinalizar a necessidade de implantação de indústrias no país deficitário para que esse pudesse elevar suas exportações no futuro, reduzindo assim seu déficit com o país vizinho. Essa seria a essência da reciprocidade: a cooperação em uma política industrial regional. Nesse ponto, a reciprocidade não poderia ser apenas uma questão comercial, mas uma de cooperação mais ampla entre os países em torno de uma política industrial regional ou, de uma perspectiva mais ampla, de uma política de desenvolvimento regional.

Além de prever a necessidade de regras claras quanto à aplicação do princípio da reciprocidade, o documento ainda a possibilidade de criação de um regime de pagamentos e créditos a partir de um centro de compensações multilaterais como forma de minimizar problemas de pagamentos. Nesse regime, cada país receberia um crédito através de uma união de pagamentos em uma determinada "unidade de conta", na qual

seriam compensadas todas as operações de intercâmbio.<sup>52</sup> Se os saldos excedessem o montante de crédito concedido, o excedente poderia ser liquidado em dólares. De qualquer forma, seria de se esperar uma menor necessidade de utilização dessas divisas nas transações. O documento discutiu ainda a possibilidade de criação de um fundo em moeda norte-americana que poderia dar liquidez ao sistema.

Toda essa preocupação com equidade, particularmente no que diz respeito à necessidade do estabelecimento de um princípio de reciprocidade poderia ser criticada pela teoria tradicional. Conforme discutido no capítulo anterior, a defesa neoclássica do livre comércio baseia-se essencialmente em uma comparação estática: o equilíbrio com o livre comércio seria "superior" pelo "critério de pareto". Mesmo que a liberalização não garantisse ganhos equitativos para todos os membros de um acordo comercial, esse aumento de desigualdade não necessariamente seria um problema, desde que todos melhorassem de posição no critério de bem-estar na concepção neoclássica. Mas a liberalização comercial implica mudanças nas estruturas produtivas, o que pode ser considerado um fato real que pode dificultar um processo de negociação. Para a teoria neoclássica, os ganhadores podem compensar os perdedores. Mas esse movimento cooperativo não é trivial em acordos internacionais, particularmente quando os países são pouco desenvolvidos. O debate, naquele momento, não considerava apenas o "bem estar estático" proporcionado pelo comércio regional. Mais importante seria a possibilidade de elevação da taxa de crescimento econômico com a condução mais eficiente do processo de substituição de importações. Ou seja, uma opção que, ao tornar mais eficiente o processo de industrialização, pudesse elevar a taxa de crescimento econômico nas economias subdesenvolvidas da América Latina.

### **2.2.3 MAIS UMA VEZ AS LIMITAÇÕES NA CAPACIDADE DE IMPORTAR E O CARÁTER ESTRATÉGICO DA INTEGRAÇÃO**

Havia outro objetivo explícito no documento. A eficiência econômica sem dúvida constituiu-se em um critério a ser seguido no projeto industrial regional. Mas industrialização substitutiva não resolvia um problema estrutural: a baixa capacidade de importação por parte das economias latino-americanas. No capítulo anterior foram apresentadas as evidências empíricas da deterioração dos termos de troca e as

---

<sup>52</sup> O documento não chega a definir essa "unidade de conta".

contribuições teóricas da CEPAL no sentido de explicar as causas e implicações dessas evidências. Mas havia outro problema estrutural: à medida que avançasse a substituição de importações em determinados ramos, surgiria a necessidade de novas importações, como de bens de capital, tecnologia, matérias primas etc. Ou seja, havia o risco de que o processo de substituição de importações pudesse fragilizar ainda mais a capacidade de importação das economias latino-americanas.

A esses dois problemas estruturais, somavam-se as incertezas quanto ao sucesso do recém criado sistema GATT. No mundo do pós-guerra, algumas configurações tornavam-se interessantes ou preocupantes para a América Latina. Os Estados Unidos colocavam-se como um grande espaço integrado entre diversos Estados há pouco independentes. O efeito demonstração sugeria uma estratégia bem sucedida nesta integração. Esse país, conforme destacado anteriormente, também apresentava baixo coeficiente de importação, além de ter experimentado forte processo de industrialização a partir do século XIX, pois também dispunha da terra como fator de produção abundante. Por outro lado, a Europa Ocidental também se beneficiava de um espaço econômico cada vez mais integrado, favorecendo assim a especialização industrial no continente. Ficar de fora de um mundo configurado a partir de grandes blocos comerciais poderia ser um risco demasiadamente grande.

Nesse contexto, uma questão particularmente importante foi enfatizada. Os benefícios potenciais às exportações agrícolas decorrentes de um maior crescimento da indústria europeia seriam prejudicados pelo protecionismo agrícola que começava a se estabelecer naquela região (PREBISCH, 1982d, p. 471):

En la Europa Occidental la elasticidad-ingreso relativamente pequeña de la demanda de importaciones de productos primarios y la política proteccionista a la agricultura han contribuido notablemente a reducir el coeficiente de importaciones con respecto al resto del mundo.<sup>53</sup>

Ou seja, as expectativas quanto à continuidade do processo de deterioração dos termos de troca eram reforçadas pela percepção acerca da tendência ao protecionismo agrícola europeu, percepção essa totalmente pertinente na época, quando se considera a questão dos subsídios agrícolas europeu na atualidade. Isto é, além de uma evidência que por si só justifica a preocupação com a vulnerabilidade externa, a CEPAL

---

<sup>53</sup> “Na Europa Ocidental, a elasticidade-renda relativamente pequena da demanda de importações de produtos primários e a política protecionista em relação à agricultura contribuíram, de maneira notável, para reduzir o coeficiente de importação no que concerne ao resto do mundo.” (Tradução extraída do livro cinquenta anos de pensamento da CEPAL, organizado por Ricardo Bielschowsky, vol. 1, p. 355.)

considerou as incertezas em relação ao modelo de livre comércio que se construía no período do pós-guerra. Esse modelo não trazia perspectivas para modificar a tendência de queda estrutural no coeficiente de importações.

Enfim, o livre comércio não estava garantido pelas tendências de formação de blocos e medidas protecionistas no mundo. A integração teria assim um caráter estratégico: além da transformação das estruturas, poderia reforçar o poder de barganha dos países latino-americanos nas negociações internacionais (PREBISCH, 1982d, p. 489):

Así Pues, el mercado común ofrecerá la oportunidad de negociar la disminución recíproca de tarifas entre los países de América Latina y el resto del mundo, con efecto beneficioso para el comercio internacional, y es indudable que la organización colectiva de ese mercado podrá facilitar estas negociaciones desde el punto de vista latinoamericano.<sup>54</sup>

Essa última citação sugere uma importante conclusão. O regionalismo proposto pela CEPAL naquele momento não poderia ser considerado como fechado às tendências liberalizantes conduzidas pelo sistema GATT. Pelo contrário, além do maior poder de barganha nas negociações multilaterais, uma vez estabelecidas as transformações estruturais decorrentes dos aspectos dinâmicos derivados da ampliação dos mercados e da especialização industrial regional, poderia ser iniciada outra alternativa para os países latino-americanos: elevar a exportação de manufaturas para outros países do mundo.

Ao considerar essa última possibilidade, o documento destacava algumas perspectivas em função de importantes transformações que estariam em curso nas economias industrializadas e que poderiam contribuir para a formulação de uma estratégia complementar às exportações latino-americanas. Os grandes centros industriais, conforme destacou o documento, estariam passando por profundas transformações tecnológicas, deslocando mão-de-obra de indústrias de baixa tecnologia para novas indústrias, de alta tecnologia. Nesse sentido, as possibilidades de exportações industriais por parte dos países latino-americanos deveriam ser consideradas. Além disso, o desenvolvimento tecnológico nos países centrais, ao contribuir para um maior crescimento econômico, elevaria a demanda por importações

---

<sup>54</sup> “Assim, o mercado comum será uma oportunidade para negociar a redução mútua de tarifas entre os países da América Latina e em relação ao resto do mundo, com efeitos benéficos sobre o comércio internacional; e é indiscutível que a organização coletiva desse mercado poderá facilitar as discussões a partir da perspectiva latino-americana.” (Tradução livre realizada pelo autor).

por parte desses países, reforçando a tendência de crescimento das exportações latino-americanas (PREBISCH, 1982d, p. 474):

(...) En algunos de ellos [países desenvolvidos] se advierte ya cierta tendencia a emplear su mano de obra en industrias de alta calidad técnica y crecimiento relativo rápido, en desmedro de otras que – en igualdad de condiciones competitivas – no podrían resistir la competencia de industria similares de países relativamente nuevos en el campo industrial. Si los centros industriales más avanzados del resto del mundo logran mantener persistentemente una tasa satisfactoria de crecimiento económico, y su impulso técnico sigue llevándolos a formas cada vez más complejas y elaboradas de actividad industrial que absorban mano de obra desalojada de otras actividades, podrían abrirse perspectivas hasta ahora insospechadas para las exportaciones industriales latinoamericanas.

Se conciben así formas recíprocamente ventajosas de intercambio industrial muy diferentes, por su significación, del intercambio tradicional de materias primas por productos elaborados.

Todo esto pone de manifiesto que la política del mercado común latinoamericano, tal cual se ha concebido, lejos de conspirar contra el comercio internacional, podría estimularlo.<sup>55</sup>

Ou seja, não apenas a integração daria uma maior “racionalidade” econômica, podendo esse termo ser considerado em seu sentido ortodoxo, à industrialização, como poderia abrir as portas para uma estratégia posterior às transformações das estruturas decorrentes da substituição de importações: a promoção das exportações industriais. Em outras palavras, as propostas protecionistas que de fato estiveram presentes nos documentos iniciais da CEPAL não tinham a intenção de reduzir a participação da América Latina no comércio internacional. **A substituição de importações não era um fim em si mesmo, mas uma etapa anterior a um processo mais amplo: uma vez estabelecidas as transformações estruturais necessárias para o rompimento das relações centro-periferia, a América Latina deveria ampliar a sua participação no comércio internacional.** Uma conclusão bem diferente àquelas defendidas pelos que encaram esse *velho regionalismo* e, de uma forma geral, a idealização do processo de substituição de importações realizado pelo CEPAL como uma conspiração contra o livre-comércio.

---

<sup>55</sup> “Em alguns deles, já se constata uma certa tendência a empregar sua mão-de-obra em indústria de alta qualidade técnica e crescimento relativamente rápido, em detrimento de outras que - em igualdade de condições competitivas - não poderiam resistir à concorrência de indústrias similares de países relativamente novos no campo industrial. Se os centros industriais mais avançados do resto do mundo conseguirem manter, persistentemente, uma taxa satisfatória de crescimento econômico, e se seu impulso técnico continuar a levá-los a formas cada vez mais complexas e elaboradas de atividade industrial, que absorvam a mão-de-obra deslocada de outras atividades, é possível que se abram perspectivas até agora insuspeitadas para as exportações industriais latino-americanas.” (Tradução extraída do livro cinquenta anos de pensamento da CEPAL, organizado por Ricardo Bielschowsky, vol. 1, p. 359.)

### 2.3 O ESBOÇO PRELIMINAR DE UM PROJETO DE INTEGRAÇÃO

O documento que serviu de base para as discussões apresentadas neste capítulo não teve a pretensão de contribuir para o desenvolvimento de uma teoria da integração entre países menos desenvolvidos. Mas esteve à frente de sua época em vários de seus aspectos. Conforme veremos no próximo capítulo, essa doutrina integracionista construída para a realidade latino-americana em um contexto histórico particular teve uma importante influência sobre a teoria da integração regional, principalmente sobre as abordagens que buscaram enfatizar os aspectos dinâmicos da integração e a concepção particular que esse processo adquire em áreas subdesenvolvidas. Os objetivos do documento, que refletiam inúmeras recomendações do Grupo de Trabalho, eram criar um amplo debate entre representantes técnicos e políticos dos países e que tal debate resultasse num compromisso prático de integração.

A segunda parte do documento, intitulado *La solución concreta del problema del mercado comum*, apresenta algumas importantes sugestões práticas e que seriam as bases para a criação da Associação Latino-americana de Livre Comércio – ALALC, conforme será percebido no próximo capítulo.<sup>56</sup> O documento sugeria, numa primeira fase não inferior a 10 anos, a criação de uma zona de preferência tarifária que pudesse, ao final do período estipulado, avançar para uma zona de livre comércio. Posteriormente, numa segunda fase, poderiam ser criadas formas mais complexas de integração e cooperação. Dentre essas formas, o documento dá destaque à criação de uma união aduaneira a partir do estabelecimento de uma tarifa externa comum. Considerando o título do documento, que dá destaque ao conceito de “mercado comum”, podem-se considerar outras formas de integração como a livre mobilidade de fatores de produção e a cooperação no âmbito de determinadas políticas macroeconômicas.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Na verdade, esta segunda parte do documento, também redigida por Prebisch, continha as principais conclusões do grupo de trabalho apresentado em outro documento publicado pelas Nações Unidas e intitulado *Recomendaciones acerca de la estructura y norma del mercado común latinoamericano* e apresentado em reunião no México entre 16 e 27 de fevereiro de 1959, à qual estiveram presentes técnicos e políticos dos vários países interessados com vistas à criação de uma instituição concreta que se manifestaria com a ALALC. Para detalhes das recomendações do Grupo de Trabalho, ver CEPAL (1959).

<sup>57</sup> Deve-se destacar que, por ocasião da elaboração do documento, ainda não estavam claros os conceitos em torno da integração. O documento, ao se referir a um mercado comum, estaria considerando uma união aduaneira que é caracterizada por uma área de livre comércio, porém com o estabelecimento de uma tarifa externa comum. O mercado comum contempla a livre circulação de fatores de produção. Esta possibilidade não foi totalmente considerada no documento aqui analisado, exceto no caso dos

Na primeira fase, o processo de construção do “mercado comum” deveria ser conduzido a partir de uma liberalização comercial manifestada por meio de negociações seletivas, isto é, produto a produto, e pela possibilidade de estabelecimento de regimes especiais, de forma que os países pudessem ter a flexibilidade necessária para se adaptar adequadamente às mudanças estruturais decorrentes do estabelecimento do fluxo de comércio regional. Para viabilizar um esquema de liberalização que contemplasse a flexibilidade necessária, o documento estabeleceu classificações de produtos e países de acordo com o grau de complexidade produtiva.

No que diz respeito aos produtos, o documento sugere uma classificação em três categorias: categoria i - bens primários em geral, categoria ii - bens de capital, automotores e demais bens duráveis, artigos intermediários e outros em que a demanda tende a crescer de forma relativamente intensa ou exista uma ampla margem para substituição de importações e categoria iii – bens manufaturados de consumo corrente cuja demanda tende a crescer de forma relativamente lenta e na qual se observa limitada capacidade de substituição de importações. No programa de liberalização, a eliminação das tarifas nas categorias “i” e “iii” deveria ser moderada. A integração deveria contemplar essencialmente produtos da categoria “ii”.

Os países também seriam diferenciados de acordo com o grau de desenvolvimento correlacionado com a classificação dos produtos. Sua classificação foi feita em três grupos: um *grupo A*, representado por aqueles de desenvolvimento mais avançado na produção das categorias de produtos ii e iii; um *grupo B*, representado pelos países de desenvolvimento relativamente avançado nos bens manufaturados de consumo corrente (categoria iii), porém com produção incipiente ou inexistente de bens de capital e outros da categoria ii, e um *grupo C*, caracterizado por aqueles países de desenvolvimento incipiente de bens manufaturados, sendo produtores de bens essencialmente da categoria i. Os países dos *grupos B e C* deveriam ter tratamentos diferenciados em relação a prazos, médias tarifárias e aplicação de salvaguardas e outras exceções. Apesar desse destaque, o documento não apresenta detalhes técnicos, deixando sugerindo a necessidade nas negociações entre os países em torno da integração.

---

investimentos. Talvez porque os conceitos de integração ainda não estivessem consolidados nas definições dos acordos regionais. Tal consolidação, no âmbito acadêmico, somente viria mais tarde, com a publicação da *Teoria da Integração* de Balassa (1961)

Quanto à amplitude do acordo de integração, o Grupo sugeria a criação de um núcleo inicial de membros, numa clara referência aos países do cone sul: Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. Três explicações sustentam essa amplitude limitada: a já existência de comércio entre esses países, o desconhecimento relativo das estruturas sócio-econômicas dos demais países e a preocupação com os países menos desenvolvidos, particularmente aqueles do *grupo C*. Entretanto, deixa claro que o mercado comum deveria contemplar todos os países latino-americanos. Na prática, era reconhecida a importância política de um regionalismo aberto a todos.

O Grupo sugeria ainda duas medidas que podem ser consideradas conflitantes: o estabelecimento de uma versão regional da cláusula da nação mais favorecida e o incentivo à formalização de acordos de complementação industrial entre dois ou mais países. A cláusula da nação mais favorecida seria uma resposta às normas do GATT, que já contava com a participação de alguns países latino-americanos. Porém, a idéia de planejamento industrial poderia demandar esquemas de complementação industrial que contemplassem países específicos e isso era incompatível com a cláusula da nação mais favorecida. Essa questão seria particularmente importante em relação aos países do grupo menos desenvolvidos.

Outra diretriz geral foi a necessidade de se estabelecerem regras claras para o princípio da reciprocidade. Nesse ponto, o documento não avança em determinar metas quantitativas, mas sugere, como mecanismo facilitador, um esboço geral de um sistema de pagamentos e créditos que deveria funcionar a partir de acordo entre os bancos centrais, num sistema de compensação multilateral que pudesse reduzir a utilização de dólares nas transações regionais e a criação de um fundo nessa moeda que pudesse dar a liquidez necessária ao sistema.

Enfim, o Grupo buscou delinear as recomendações que fossem coerentes com os princípios maiores da integração. Sobre este ponto, merece aqui a reprodução dos objetivos propostos pelo Grupo de Trabalho em outro importante documento da Comissão (CEPAL, 1959, p. 2):

El acuerdo constitutivo del mercado común tiene por objeto contribuir a la aceleración del desarrollo económico equilibrado de América Latina, a su progresiva industrialización y la tecnificación de su agricultura, y demás actividades primarias, con el fin de promover la elevación del nivel de vida de sus pueblos, mediante:

a) la creación de un régimen preferencial para el intercambio de productos entre sus países; y

b) el crecimiento del comercio exterior por la expansión de las exportaciones de productos industriales y el fomento de las exportaciones de productos agrícolas y de otros productos primarios, tanto dentro de América Latina con al resto del mundo.<sup>58</sup>

Fechava-se, assim um conjunto de idéias, premissas e conceitos que iriam caracterizar o pensamento cepalino nessa sua primeira fase pautada pelo direcionamento do processo de substituição de importações. Restava, então, avaliar na prática as medidas sugeridas. A ALALC seria o grande teste.

Cabe destacar que as propostas cepalinas consideravam um grande otimismo em torno da cooperação econômica. Os conceitos de reciprocidade e de planejamento industrial regional demandariam um grau de cooperação jamais imaginado entre países menos desenvolvidos. Essa talvez tenha sido a grande utopia que pairou sobre as idéias cepalinas.

---

<sup>58</sup> "O acordo constitutivo do mercado comum tem como objetivo contribuir para a aceleração do desenvolvimento econômico equilibrado na América Latina, a sua progressiva industrialização e a modernização da sua agricultura, além de outras atividades primárias, com o objetivo de promover melhores padrões de vida para os seus povos, por meio:

a) da criação de um regime preferencial para o comércio recíproco; e

b) do crescimento do comércio exterior a partir da expansão das exportações de produtos industrializados e da promoção das exportações de produtos agrícolas e de outros produtos primários, tanto dentro da América Latina com para o resto do mundo." (Tradução livre realizada pelo autor).

## CAPÍTULO III

### A ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE LIVRE COMÉRCIO - ALALC

Aos 18 de fevereiro de 1960, na cidade de Montevidéu, os presidentes da Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai deram início à criação de um projeto ambicioso de integração: era assinado então o *Tratado de Montevidéu*, que institucionalizava a Associação Latino-americana de Livre Comércio – ALALC, cujo objetivo era, a partir de 1973, a criação de uma verdadeira zona de livre comércio na América Latina. Havia uma motivação básica: tratava-se de buscar na integração uma industrialização mais eficiente. Também almejava-se, com determinados esquemas de cooperação regional, aumentar a participação da América Latina no comércio internacional, tanto de manufaturas quanto de bens primários ou de matérias primas. Em última análise, buscava-se, a partir do aproveitamento de determinadas vantagens da integração econômica regional, a superação do modelo *centro-periferia*. Essas leituras podem ser encontradas no Preâmbulo do Tratado de Montevidéu, de 1960:

Persuadidos de que a ampliação das atuais dimensões dos mercados nacionais, através da eliminação gradual das barreiras ao comércio intra-regional, constitui condição fundamental para que os países da América Latina possam acelerar seu processo de desenvolvimento econômico, de forma a assegurar um melhor nível de vida para seus povos;

conscientes de que o desenvolvimento econômico deve ser alcançado mediante o melhor aproveitamento dos fatores de produção disponíveis e uma melhor coordenação dos planos de desenvolvimento dos diferentes setores de produção, dentro de normas que contemplem devidamente os interesses de todos e de cada um, e que compensem convenientemente, através de medidas adequadas, a situação especial dos países de menor desenvolvimento econômico relativo;

convencidos de que o fortalecimento das economias nacionais contribuirá para o incremento do comércio dos países latino-americanos entre si e com o resto do mundo;

seguros de que mediante fórmulas adequadas poderão ser criadas condições propícias para que as atividades produtoras existentes se adaptem, gradualmente e sem perturbações, a novas modalidades de comércio recíproco, promovendo outros estímulos para sua melhoria e expansão;

certos de que toda ação destinada à consecução de tais propósitos deve levar em conta os compromissos derivados dos instrumentos internacionais que regem seu comércio;

decididos a perseverar em seus esforços tendentes ao estabelecimento de forma gradual e progressiva, de um mercado comum latino-americano, e, assim, a continuar colaborando com o conjunto dos Governos da América Latina nos trabalhos já empreendidos com tal finalidade;

animados do propósito de unir seus esforços em favor de uma progressiva complementação e integração de suas economias com base numa efetiva reciprocidade de benefícios, decidem estabelecer uma zona de livre comércio e celebrar, com esse objetivo, um tratado que institui a Associação Latino-Americana de Livre Comércio.

Enfim, o projeto idealizado por Prebisch e pela CEPAL estava sendo implantado na América Latina.

### **3.1 OS OBJETIVOS E PRINCÍPIOS DA ALALC**

Além da participação dos seus fundadores, o Tratado de Montevideu contou com a posterior adesão da Colômbia e do Equador em 1961, da Venezuela, em 1966 e da Bolívia em 1967. De tal forma que, ao final deste último ano, praticamente toda a América Latina do Sul fazia parte da ALALC, exceto as Guianas. Cuba, apesar da sua disposição em fazer parte da Associação, disposição esta manifestada já em 1962, não foi aceito devido à “incompatibilidade” de seu sistema econômico com as normas e princípios do Tratado.<sup>59</sup>

O Tratado de Montevideu, em sua proposta original, contemplava sessenta e cinco artigos distribuídos em doze capítulos. Foi acompanhado ainda por cinco protocolos e duas resoluções, além de uma série de normas que foram sendo estabelecidas ao longo dos anos de seu funcionamento. Todo o conjunto de regras e princípios do Tratado tinha como base pelo menos três grandes objetivos que seguiam a linha das sugestões do Grupo de Trabalho da CEPAL manifestadas no documento de 1959 e analisadas no capítulo anterior: i) promover um amplo processo de liberalização comercial regional, ii) cuidar para que essa liberalização não gerasse desequilíbrios no balanço de pagamentos ou mudanças nas estruturas produtivas que pudessem dificultar o intercâmbio ou gerar prejuízos para as economias nacionais, particularmente nos países menos desenvolvidos e iii) aprofundar a cooperação regional no âmbito de um planejamento industrial e de uma forma mais ampla, no âmbito do planejamento econômico para o desenvolvimento.

---

<sup>59</sup> Incluem-se nesse argumento as pressões dos EUA baseadas nas preocupações quanto à expansão do socialismo sobre a América Latina. Sobre este ponto, ver Dell (1966)

A liberalização comercial baseou-se em dois princípios. Primeiro, procurou adequar-se às normas do recém criado Sistema GATT, aproveitando-se da brecha deixada pelo artigo XXIV, que permitia as exceções mais importantes em relação à cláusula da nação mais favorecida: a possibilidade de criação de áreas de livre comércio e uniões aduaneiras. Se bem que na época nem todos os países latino-americanos fossem signatários daquele acordo, o objetivo seria não contrariar o novo modelo para o comércio internacional, que contava com o apoio das grandes economias mundiais.<sup>60</sup> Tal adequação foi manifestada pela não inclusão de qualquer procedimento que pudesse discriminar o comércio em relação a países não membros. Também foi reforçada pelo estabelecimento do princípio da não discriminação entre os países membros, explicitada por uma versão regional da cláusula da nação mais favorecida, prevista nas normas do GATT e seguindo orientação do Grupo de Trabalho da CEPAL. Ou seja, não se tratava de uma total ruptura do processo de reconstrução do comércio internacional baseado no multilateralismo. Sobre essa hipótese, deve-se destacar que no primeiro ano de funcionamento da ALALC, o GATT elaborou uma série de perguntas à recém criada secretaria da Associação. A primeira pergunta foi: “entendem que os países que da ALALC correspondem ao tipo de zona de livre comércio a que se refere o artigo XXIV do acordo geral?” A resposta foi um curto “Sim.” (INTAL, 1968).

Na verdade, existe uma interpretação bastante razoável de que os governos dos países latino-americanos, pelo menos aqueles que eram membros do GATT, não teriam a intenção de contrariar as relações econômicas internacionais estabelecidas pelo modelo criado após a segunda guerra mundial.<sup>61</sup> Isso por que a industrialização regional poderia demandar um grande esforço de cooperação entre a América Latina e os grandes centros industriais. Essa já era uma preocupação manifestada por Prebisch e pela CEPAL desde a publicação do já citado documento de 1954 no capítulo 1. Em outras palavras, os objetivos de desenvolvimento no longo prazo poderiam demandar significativos aportes de tecnologia e de recursos financeiros. Nesse sentido, além de buscar evitar contrariar o sistema GATT, foram consideradas as possibilidades provenientes de ações de instituições multilaterais, como o Banco Mundial e o FMI, cujos empréstimos poderiam dar maior flexibilidade aos acordos regionais.

---

<sup>60</sup> Na época da assinatura do Tratado de Montevideu, apenas Brasil, Chile Peru e Uruguai eram signatários do GATT. A adesão da Argentina somente ocorreria em 1967. Os demais países somente passaram a fazer parte desse sistema a partir dos anos 80, sendo alguns somente nos anos 90. Esse histórico pode ser encontrado no sitio da Organização Mundial do Comércio.

<sup>61</sup> Esse ponto é defendido por Rodriguez (2000).

O segundo sentido da liberalização refere-se ao reconhecimento das dificuldades que muitos países poderiam experimentar com o processo de abertura comercial regional. Esse reconhecimento manifestou-se pelo prazo de 12 anos para a liberalização total do *essencial do comércio* entre os países latino-americanos, além de uma série de exceções que se verá a seguir.

O esquema prático de liberalização foi determinado a partir de negociações baseadas em *listas* de bens a serem contempladas pela eliminação das restrições tarifárias e não tarifárias. Essas listas foram divididas em dois grandes grupos. Um primeiro grupo englobava as denominadas *listas nacionais*. Elas compunham as ofertas de cada país em negociações anuais. Seu conteúdo deveria ser objeto de “reduções de gravames, equivalentes, pelo menos, a 8% da média ponderada dos gravames vigentes para terceiros países” (artigo 5). Essa média ponderada deveria ser calculada levando-se em conta o comércio realizado pelos países nos últimos três anos anteriores à negociação.<sup>62</sup> Eram também flexíveis. Os bens poderiam ser trocados ou supridos, desde que fosse respeitado o percentual de redução estabelecido. Essa flexibilidade era explicada pela cautela, manifestada anteriormente em vários trabalhos da CEPAL, diante de um processo novo, cujos conflitos e resultado eram incertos.

O segundo grupo englobava as denominadas *listas comuns*. Estas seriam definitivas; ou seja, a decisão de inclusão dos bens nessa lista era irrevogável. A negociação das listas comuns seria trienal e deveriam contemplar 25% do valor do comércio entre os países participantes naquele período. Esse número subiria para 50% ao final do segundo triênio e assim por diante até completar 100% ao final de 12 anos. Essas listas teriam como objetivo reduzir as incertezas diante das flexibilidades aceitas nas negociações das listas nacionais.

A flexibilidade no Tratado de Montevideu não se limitava às opções presentes na definição das listas nacionais nem no caráter progressivo e flexível das negociações. Procurou-se institucionalizar o princípio da reciprocidade e algumas outras exceções manifestadas por meio de cláusulas de escape e tratamentos especiais. Esse conjunto de exceções reforçava uma preocupação manifestada pela CEPAL, a saber, a grande heterogeneidade nas condições econômicas e sociais presentes na região e as incertezas

---

<sup>62</sup> Aqui, os gravames dizem respeito às tarifas de importações de demais restrições não tarifárias. No cálculo da média ponderada, eram considerados os gravames tanto para países da região quanto terceiros. O protocolo n.º 1 estabelece os procedimentos práticos e a fórmula para o cálculo dessa média.

inerentes de um projeto regional de grande porte nunca pensado antes entre países menos desenvolvidos.

Ainda que o tratado não tenha explicitado procedimentos específicos em relação ao princípio da reciprocidade, previu a adoção de medidas destinadas a “elevar o intercâmbio comercial ao mais alto nível possível” (artigo 11) em situações em que se verificassem desvantagens acentuadas e persistentes no comércio. O objetivo seria evitar a ocorrência de desequilíbrios nos balanços de pagamentos. Conforme discutido no capítulo anterior, mesmo que transitórios tais desequilíbrios poderiam fragilizar ainda mais a situação de escassez de divisas em alguns países, além de criar uma percepção de comércio desigual. Essas possibilidades poderiam inviabilizar o processo de construção de um movimento de apoio político ao acordo regional.

Uma forma prática, ainda que imprecisa, para a aplicação do princípio da reciprocidade tinha sido sugerida pelo Grupo de Trabalho, cujos procedimentos gerais estavam previstos no documento de 1959. Tais procedimentos deveriam ser baseados em metas quantitativas para o equilíbrio no intercâmbio entre os países do acordo regional. Se, por exemplo, um país experimentasse, no curso do processo de integração, um crescimento maior em suas exportações, deveria acelerar a redução das restrições às importações, segundo regras pré-definidas. O fato de o Tratado não prever essa especificidade era outra forma de se evitar um confronto maior com o pensamento convencional em relação ao livre comércio defendido pelo sistema GATT e pelo FMI, reforçando a hipótese de que os países não estariam dispostos a contrariar o novo modelo de relações econômicas internacionais. Segundo pensamento convencional, o único princípio para a reciprocidade, sob o ponto de vista de um país com balança comercial superavitária, seria promover maior crescimento das suas importações com a totalidade dos países membros do GATT. Para um determinado país, o superávit dentro do bloco poderia ser necessário para financiar déficits em relação a países não membros. Em outras palavras, a imposição do equilíbrio entre os membros do bloco deveria se estender aos países não membros. Se essa reciprocidade fosse exclusiva entre os países membros, resultaria na prática numa forte tendência de desvio de comércio já que seriam necessárias reduções nas importações provenientes do resto do mundo. Outra proposta estudada pela CEPAL contemplava também a possibilidade de um sistema de pagamentos a partir do estabelecimento de créditos recíprocos, conforme explicitado no capítulo anterior. Nesse sistema, déficits transitórios poderiam ser compensados por esses créditos. Também foi considerada a possibilidade de criação de um fundo de

divisas. Tais propostas foram vistas com bastante restrição pelo FMI.<sup>63</sup> O motivo da oposição do Fundo residia na possibilidade de esse sistema retardar a adoção de medidas fiscais e monetárias destinadas à correção de déficits estruturais, seguindo a concepção ortodoxa do modelo proposto por essa instituição. Se a criação de um sistema de créditos recíprocos e de um fundo em dólares para ajudar países deficitários em momentos transitórios não foi acatada da forma como idealizada, foi considerada e adotada pela ALALC a partir de 1966, conforme se discutirá mais adiante.

Enfim, se por um lado o princípio da reciprocidade constituía-se numa das bases de sustentação da integração latino-americana, por outro era de difícil aplicação na prática. Pode-se entender que o Tratado, ao não especificar os critérios necessários para tal princípio, apostou fortemente no ambiente cooperativo entre os países. Conforme se verá mais adiante, esse foi um dos pontos críticos na evolução da ALALC.

A preocupação do Tratado de Montevideu com a distribuição equitativa dos ganhos com a integração não se resumiu ao receio quanto aos desequilíbrios nas contas externas dos países membros. Havia também a preocupação em relação aos efeitos distributivos decorrentes da abertura comercial. O tratado considerou a possibilidade de mudanças nas estruturas produtivas dos países que pudessem prejudicar ou elevar as incertezas quanto aos benefícios do acordo. Nesse contexto, foi considerada a possibilidade de aplicação de cláusulas de escape nas negociações “quando ocorressem importações em quantidades ou em condições tais que causassem ou ameaçassem causar prejuízos graves a determinadas atividades produtoras de significativa importância para a economia nacional”. (artigo 23)

Todo esse conjunto de flexibilidades completava-se com o tratamento especial dado aos países mais pobres da região. O artigo 32 do tratado previa, para esses países, possibilidades de exceções ao tratamento da nação mais favorecida. Além de condições mais favoráveis nas negociações, maiores benefícios à indústria a partir de apoio técnico ou financeiro foram consideradas nesse artigo. Ficou estabelecido, a partir de resolução específica, o Paraguai e a Bolívia como os países em condições de invocar os tratamentos previstos no artigo 32.<sup>64</sup> A citação da Bolívia nessa condição, que somente viria a se associar em 1967, reforça a disposição em se aceitar novos membros.

O Tratado buscou ainda estabelecer as bases para um esquema de maior cooperação visando ao aprofundamento da integração num contexto de um

---

<sup>63</sup> Esse ponto é discutido com detalhe por Dell (1966)

<sup>64</sup> Ver nos anexos.

planejamento econômico regional, conforme idealizado pela CEPAL. Pelo menos três possibilidades destacadas no Tratado sugerem essa disposição. Em primeiro lugar, o Tratado estabelecia, em seu capítulo III, artigo 15, que “as partes contratantes procurarão, na medida do possível, harmonizar (...) seus regimes de importação e exportação, assim como os tratamentos aplicáveis aos capitais, bens e serviços procedentes de fora da Zona”. Essa referência sugere a intenção de se criar uma união aduaneira, e mais uma vez segue a recomendação da CEPAL. Em segundo lugar, determinava a “realização de esforços no sentido de promover uma gradual e crescente coordenação das respectivas políticas de industrialização, patrocinando, com esse objetivo, entendimentos entre representantes dos setores economicamente interessados” (artigo 17, a). Tal determinação expressa claramente a necessidade de se estabelecer um projeto regional de industrialização com participação do setor privado. Essa é uma percepção interessante diante de várias críticas ao caráter intervencionista presente nesse tipo de regionalismo. Finalmente, estava prevista a implantação de “programas de complementação industrial.” (artigo 17, b). Tais programas teriam como objetivo, além de contribuir para uma maior desconcentração industrial, reforçar relações produtivas entre grandes indústrias, que poderiam dar maior sustentação econômica e política ao Tratado.

A despeito da importância dada à indústria, o Tratado de Montevideu deu uma atenção especial à agricultura. Previa a coordenação de “políticas de desenvolvimento agrícola e de intercâmbio de produtos agropecuários com o objetivo de alcançar o melhor aproveitamento de seus recursos naturais, elevar o nível de vida da população rural e garantir o abastecimento normal em benefício dos consumidores, sem desarticular as produções habituais” (artigo 32). Havia aí uma importante concepção: não se poderia negar, mesmo com a intenção deliberada da industrialização, a grande importância da agricultura para o desenvolvimento econômico da América Latina. No programa de substituição de importações, o comércio regional deveria ser beneficiado pelo processo de “criação de estruturas”, conforme argumento sustentado pela CEPAL. Ou seja, a integração comercial buscava tornar mais eficiente as atividades industriais a serem estabelecidas, porém a partir de uma política industrial de alcance regional. No caso da agricultura, tratava-se de uma atividade já consolidada. Sobre esse ponto, merece destaque o comentário de Sidney Dell (DELL, 1966, p. 50):

O encorajamento, na América Latina, do comércio intra-regional de produtos agrícolas poderia representar papel importante na promoção da modernização da economia agrícola da região. Como se encontram na América Latina possibilidades de cultivo de todos os tipos de terras existentes, seja temperada ou tropical, a questão da especialização e trocas agrícolas é talvez mais óbvia do que a correspondente industrial. Alcançar a competitividade com suprimentos de outras fontes [entretanto] deve ser uma meta a longo prazo.

Além da importância das “produções habituais” para o emprego e cultivo de subsistência em países menos desenvolvidos, pode-se afirmar que a predominância do setor agrícola nos países latino-americanos moldou a infra-estrutura econômica, o sistema político e a estrutura social dos países. Os riscos e as implicações sobre esse setor da abertura comercial não poderiam ser os mesmos em relação à indústria. Mas a grande dificuldade poderia vir do poder político que a elite agrária teria em alguns países. Nesse contexto, o Tratado abria a possibilidade para que os países adotassem medidas destinadas a: “i) limitar as importações ao necessário para cobrir os déficits de produção interna; e ii) nivelar os preços do produto importado aos do produto nacional” (artigo 28). Ou seja, tratava-se de dar total liberdade aos estados nacionais na condução dos seus interesses no que diz respeito a proteção à atividade agrícola.

Em síntese, particularmente considerando os seus princípios gerais, a ALALC foi um projeto extremamente audacioso de integração entre economias menos desenvolvidas. Não se tratava de repetir a experiência européia, a única que poderia ser comparável às propostas previstas pelo Tratado de Montevideu. Aquela experiência era profundamente diferente da latino-americana em seus objetivos principais. Naquele continente, tratava-se de reconstruir uma estrutura já estabelecida e baseada na atividade industrial. Na América Latina, o objetivo era apoiar a criação de novas estruturas produtivas que pudessem contribuir para a ruptura de um processo de ampliação das diferenças entre o *centro* e a *periferia*, seguindo as propostas elaboradas pela CEPAL. Também não se deve entender essa experiência como totalmente contrária aos ideais do livre comércio. Além da sua intenção explícita em se enquadrar no sistema GATT, havia implícita a concepção de que a industrialização poderia elevar a participação da América Latina no comércio mundial, uma percepção já presente no documento da CEPAL de 1959. Enfim, a ALALC poderia ser a grande oportunidade para o início de um processo de desenvolvimento equilibrado e cooperativo. Essa cooperação traria no mínimo uma maior eficiência à industrialização. Infelizmente, as expectativas em torno

desse grande projeto foram se exaurindo a partir dos primeiros anos de funcionamento do Tratado de Montevideu.

### **3.2 A EVOLUÇÃO E DIFICULDADES DA ALALC: UMA PRIMEIRA AVALIAÇÃO DO PENSAMENTO INTEGRACIONISTA**

A evolução da ALALC foi marcada por grandes dificuldades nas negociações das listas nacionais e principalmente na composição das listas comuns. É considerado hoje por muitos como um exemplo de fracasso do *velho regionalismo*.<sup>65</sup> Os resultados das primeiras negociações no âmbito da Associação, entretanto, revelaram grande dinamismo no processo de liberalização comercial. Tais negociações foram conduzidas sem muitos conflitos, pois contemplaram bens ou que já eram objeto de comércio por meio de acordos bilaterais ou que não eram contemplados pela produção nacional. Além disso, a ALALC parecia recuperar o comércio regional que apresentava claro esgotamento no final dos anos 50.<sup>66</sup>

Os passos seguintes não repetiram esse bom desempenho inicial. Se por um lado as concessões mais que duplicaram entre 1960 (4.268 concessões) e 1966 (9.054 concessões), a partir dessa fase a evolução passou a ser bem mais tímida até 1970 (11.070 concessões), ficando estagnada até 1979 (11.242 concessões).<sup>67</sup> Ou seja, a maioria das concessões realizadas durante todo o período de vigência da ALALC ocorreu nos primeiros anos do seu funcionamento. A situação foi ainda mais difícil para o caso das listas comuns. Em 1964, foram incluídos 180 produtos nessas listas, o que de fato representava 25% das transações realizadas pelos países membros do acordo regional, conforme determinado pelo Tratado de Montevideu<sup>68</sup>. Essa evidência, entretanto, não poderia ser considerada como fator de sucesso do acordo regional. Conforme destacou Furtado (FURTADO, 1969, pp. 286-287):

---

<sup>65</sup> Sobre a definição do “velho” e “novo” regionalismo, ver Bhagwati (2003), Ethier (1998) e BID (2002). A visão de Bhagwati, conforme veremos a seguir, é consideravelmente crítica ao velho regionalismo.

<sup>66</sup> Sobre esse ponto, ver Dell (1966). Conforme destaca este autor, enquanto o comércio intraregional latino-americano, que era de 770 milhões de dólares em 1955, passou para 570 milhões de dólares em 1961.

<sup>67</sup> Dados oficiais da ALALC, reproduzidos em Rodriguez (2000). Os dados entre parênteses representam concessões acumuladas.

<sup>68</sup> Dados oficiais da ALALC, reproduzidos em Furtado (1969).

(...) se se observa mais de perto essa lista comum, nota-se que ela está essencialmente integrada por produtos primários que formam tradicionalmente o comércio da região. Essa primeira lista comum demonstrou, portando, ser destituída de alcance prático. A segunda lista comum, negociada em 1967, revelou-se de muito mais difícil elaboração, pois já não seria fácil formá-la sem incluir uma quantidade significativa de produtos industriais (...). As longas negociações em torno da segunda lista comum, que até fins de 1968 não havia sido fixada, vieram pôr em evidência que os países signatários do Tratado de Montevidéu não tinham em vista propriamente modificar as bases em que se efetuava tradicionalmente o seu intercâmbio comercial. Essa observação parece ser particularmente verdadeira à Argentina e ao Brasil, cujo comércio mútuo continua a constituir o grosso do intercâmbio regional.

Os acordos de complementação industrial também foram tímidos nos primeiros anos. Até 1964, apenas dois acordos haviam sido firmados, ambos relativos a indústrias pouco importantes e envolvendo empreendimentos estrangeiros.<sup>69</sup> Com a exclusão, a partir desse ano, da cláusula da nação mais favorecida nessas negociações, os acordos cresceram substancialmente e passaram a ser um dos principais canais de abertura regional, ainda que aplicados a itens concentrados em indústrias específicas, conforme veremos na seção seguinte.

A ALALC, como instituição regional, durou até 1980, porém particularmente frágil partir de 1968 com fracasso nas negociações da segunda lista comum, que nunca se concretizaram. O pessimismo em torno desse fracasso levou à revisão dos prazos para 1969 a partir da assinatura do “Protocolo de Caracas”. Nessa ocasião ficou definido o ano de 1980 como o prazo final para a formação da área de livre comércio. Pode-se considerar que este adiamento praticamente eximiu as partes contratantes de obrigações originalmente previstas no Tratado de Montevidéu, não tanto pelos novos prazos, mas pelo aspecto da credibilidade. Deve-se destacar que esse protocolo somente entrou em vigor em 1974 por demora na ratificação pelos países membros o que, segundo destacou Versiani (1987), já era a “medida do marasmo que havia atingido a ALALC.” (VERSIANI, 1987, p. 35). Durante os anos 70 muito pouco se avançou nas negociações. Em agosto de 1980 o Tratado de Montevidéu foi substituído por uma versão muito menos audaciosa e que deu origem à Associação Latino-Americana de Integração - ALADI, que sobrevive até hoje, menos por metas de liberalização regional a serem cumpridas, do que por contemplar um conjunto de regras mais realistas e

---

<sup>69</sup> As características desses acordos, que envolviam inicialmente componentes para computadores e válvulas e componentes para rádio e televisão podem ser encontradas em Dell (1966) e Anchordoqui (1979).

flexíveis, inspiradas nos erros do projeto anterior e cujo objetivo principal é o de estimular acordos bilaterais ou sub-regionais.<sup>70</sup>

Não existe um único fator que possa explicar o fracasso da ALALC, mas um conjunto amplo e complexo deles. Inicialmente pode-se destacar um motivo estrutural particularmente importante. Historicamente, a América Latina sempre foi dependente das relações com o mundo desenvolvido. A criação das estruturas econômica, social e política de cada país foram realizadas dentro do modelo *primário-exportador* ou *centro-periferia* na concepção cepalina. As ligações entre os países latino-americanos eram insignificantes. Os interesses econômicos e políticos e mesmo culturais estavam fortemente vinculados às exportações primárias e às relações com o mundo industrializado, não havendo qualquer sentimento de integração entre os membros que possa ser comparado, por exemplo, ao existente nos primeiros passos da integração européia.<sup>71 72</sup>

Um fato concreto desse modelo era a infra-estrutura de transporte, funcional ao modelo exportador, mas inadequada à integração. O transporte era quase totalmente realizado por via marítima. Essa característica, aliada ao fato de que boa parte da população estava concentrada próximo nos litorais, inviabilizava uma estrutura interna de transporte (ferrovias ou rodovias) que ligassem os países e que pudesse ser adequada ao transporte de mercadorias. Esse não seria um problema tão grave se não fossem os altos custos dos fretes incidentes sobre o comércio intra-regional. Dell (1966) destacou um motivo particularmente importante para esses altos custos: o baixo volume de comércio regional, comparado com o comércio tradicional, era insuficiente para permitir um tráfego regular em bases econômicas viáveis. Conforme destaca este autor, em inúmeros casos era mais barato o frete entre um porto latino-americano e outro

---

<sup>70</sup> Também se chama Tratado de Montevideu a norma que deu origem à ALADI.

<sup>71</sup> Esse ponto é discutido por Magarinos (1966).

<sup>72</sup> A dificuldade da integração latino-americana explicada pela sua origem colonial também foi considerada pelo pensador marxista peruano José Carlos Mariátegui, em texto publicado originalmente em 1924 (MARIÁTEGUI, 2005, p. 81): "*Mas o que separa e isola os países hispano-americanos não é esta diversidade de tempo político. É a impossibilidade de que, entre nações incompletamente formadas, entre nações na sua maioria apenas esboçadas, estabeleça-se e articule-se um sistema ou um agrupamento internacional. Na história, a comuna precede a nação. A Nação precede toda a sociedade de nações. Aparece como causa específica de dispersão a inexpressividade dos vínculos econômicos hispano-americanos. Entre estes países, quase não existe comércio, quase não existe intercâmbio. Todos eles são, mais ou menos, produtores de matérias-primas e de gêneros alimentícios que enviaram à Europa e aos Estados Unidos, dos quais recebem, em troca, máquinas, manufaturas etc. Todos têm uma economia parecida, um comércio análogo. São países agrícolas. Comerciam, portanto, com países industriais. Entre os povos hispano-americanos, não há cooperação; algumas vezes, pelo contrário, há concorrência. Não precisam uns dos outros, não se complementam, não se buscam reciprocamente. Funcionam economicamente como colônias da indústria e da finança européia e norte-americana.*"

localizado nos Estados Unidos ou na Europa do que entre dois portos latino-americanos.

73

Havia ainda outro problema. Eram cada vez maiores as demandas sociais, multiplicadas pela tendência de elevação da taxa de crescimento populacional entre os países latino-americanos, em grande parte decorrente do crescimento da renda e da melhoria das condições sanitárias. Parecia se consolidar, entre os governos latino-americanos, a necessidade de se estimular atividades que pudessem gerar empregos em grande escala. A industrialização surgia como principal bandeira nos programas econômicos internos. Se a integração poderia dar maior racionalidade a estes programas, ela também poderia se constituir em um risco elevado tendo em vista a crescente demanda por empregos.<sup>74</sup>

O fato é que um processo integracionista de grandes proporções e com o objetivo de fomentar o comércio e a industrialização demandava um grau de cooperação cujos incentivos econômicos e políticos eram pequenos. Essa característica parecia ser mais importante nos países menos desenvolvidos da região. Eram grandes as dificuldades políticas em se conciliarem interesses e manterem as expectativas em um grupo de países com grande heterogeneidade em suas estruturas produtivas e sociais, apesar da característica comum a todos: o subdesenvolvimento. Tal situação gerava um ambiente de grande incerteza acerca do avanço da integração.

Esse quadro de estancamento foi logo percebido por alguns dos idealizadores e defensores da integração na América Latina. Dentre essas percepções, duas merecem destaques. Uma foi realizada por Prebisch, em trabalho originalmente publicado em 1963. Outro também contou com a participação de Prebisch e foi publicada em 1965. Esses documentos são analisados em alguns dos seus pontos a seguir.

A real possibilidade de esgotamento da ALALC foi objeto de análise em um dos livros mais importantes elaborados por Prebisch e intitulado *Hacia una dinamica del desarrollo* (PREBISCH, 1964, p. 110 - 111):

Após a celeridade com que conseguiu concentrar-se, a Zona Latino-Americana de Livre Comércio superou amplamente, durante os dois primeiros anos, os compromissos mínimos de desobrigação que o Tratado do Montevidéu torna obrigatórios. Mas, frente à imensa tarefa que tem de realizar, o ritmo do seu avanço poderia tornar-se excessivamente pausado e receoso. Poder-se-ia justificar um ritmo semelhante, se estes tempos fossem

---

<sup>73</sup> Um trabalho detalhado desse sistema na época da formação da ALALC pode ser também encontrado em Angulo H. (1966).

<sup>74</sup> Sobre essa “ideologia política do emprego” após a 2ª. Guerra, ver Thorp (1998)

como aqueles em que o crescimento impressionante do comércio internacional impelia firmemente a economia dos nossos países; mas não agora, quando eles enfrentam obstáculos muito graves para o seu desenvolvimento, que exigem novas atitudes, firme determinação e grande audácia construtiva.

Seria um erro considerar que os instrumentos consagrados pelo Tratado não são eficazes em si mesmos. O que falta são grandes decisões políticas, para que essa eficácia se traduza em fatos que resistam a possíveis fatores de estancamento, num futuro próximo.

Confirmando a importância que ele e a CEPAL davam aos princípios e objetivos previstos no Tratado de Montevideu, Prebisch, nessa sua manifestação, destacava a necessidade de maior empenho nas negociações, empenho este que deveria ser estimuladas por metas quantitativas que fossem críveis, num reconhecimento de que a flexibilidade talvez tenha sido exagerada. Sugeriu, por exemplo, que ao final do prazo previsto no Tratado de Montevideu, a média tarifária não deveria exceder 15% para todos os produtos possíveis de serem comercializados na região. Essa meta geral não estava prevista no Tratado de Montevideu. O esquema de liberalização concebido não permitia estimar qual seria o percentual médio das tarifas para todo o comércio possível ao final do prazo estabelecido.

Mas, de acordo com Prebisch, a liberalização comercial não deveria ser entendida como principal objetivo da integração. Lembrou que a ALALC se constituía numa importante oportunidade para a industrialização substitutiva de importações. Uma vez que as negociações preliminares se limitaram aos produtos que já eram comercializados na região, destacou que as negociações seguintes deveriam considerar novas indústrias a serem substituídas, seguindo as suas recomendações presentes no documento de 1959. Nesse novo contexto, Prebisch propôs quatro grupos de produtos no cálculo da média: a agricultura, a indústria de crescimento vegetativo, as indústrias dinâmicas e os setores produtores de insumos para a indústria. A liberalização nos dois primeiros grupos, por impor fortes mudanças nas estruturas produtivas e de distribuição de renda, poderia ser conduzida num ritmo inferior e tendo como meta final um teto tarifário de 30%. Já as duas últimas, particularmente as indústrias dinâmicas, poderiam ter uma liberalização mais intensa, com meta de 10% para a tarifa máxima. A média resultava em uma alíquota média de 15%.

A ênfase dada a novas indústrias resgatava uma idéia presente no documento de 1959: a integração deveria ser conduzida dando prioridade à criação de novas estruturas. Prebisch reiterou a necessidade da cooperação regional nesse processo e enfatizou os acordos de complementação industrial: tais acordos deveriam cumprir o papel de

coordenar os investimentos regionais nas novas indústrias. A proposta de uma política industrial regional teria como objetivo uma melhor distribuição dos benefícios provenientes das possibilidades oferecidas pela integração ao modelo de substituição de importações.

A grande questão era como obter a cooperação. Havia um otimismo exagerado por parte da CEPAL em torno dessa cooperação. Talvez seja mais fácil entender a ALALC como um jogo não cooperativo tendo em vista a percepção quanto às diferenças no "poder" e graus de liberdade dos "jogadores" envolvidos. Conforme sugerido na última citação de Furtado, a situação relativa das grandes economias, como o Brasil e a Argentina, sugeria baixos incentivos na adoção de estratégias que pudessem alterar as bases do seu comércio no âmbito regional. Nesses países, a industrialização já estava relativamente avançada em grandes mercados domésticos (de alta renda relativa, no caso da Argentina). Por outro lado, havia os países menos desenvolvidos como o Paraguai e a Bolívia, que não tinham muito a oferecer ao comércio regional e ainda corriam o risco de desestruturar a pequena indústria artesanal e a agricultura doméstica de subsistência. Havia ainda os países ditos intermediários que desconfiavam dos reais ganhos da integração, seja pelo receio em relação aos países ditos mais desenvolvidos, seja pelas demandas por condições especiais concedidas aos menos desenvolvidos. Enfim, as negociações poderiam ser entendidas como um jogo com assimetria de poder e diversidade de interesses. Nesse ambiente, a percepção de desigualdade nos ganhos ou os desequilíbrios comerciais, ainda que transitórios, poderiam se tornar grandes obstáculos nas negociações. Havia ainda a questão da política industrial regional: estariam os países mais ricos dispostos a realizarem investimentos em seus parceiros comerciais? Existiriam recursos para tais investimentos? O documento de 1959 previu essas dificuldades, mas parece ter sido extremamente otimista quanto aos incentivos políticos a um resultado cooperativo. Também considerou a possibilidade de recebimento de investimentos externos. O problema talvez não fosse a ausência de metas quantitativas, como argumentava Prebisch em sua avaliação. Essa percepção pode ser lida na declaração apresentada pela delegação do Chile à segunda sessão especial da conferência da ALALC em Montevideu em maio de 1964 (reproduzido por DELL, 1966, pp. 239 – 241):

O Chile se dirige à primeira negociação da Lista Comum com plena consciência do seu grande atraso em cumprir com o mandato de integração estabelecido pelo Tratado. Enfrentou numerosos problemas ligados

principalmente ao estabelecimento da Lista Comum e que ainda continuam sem definição ou sem resolução. E o comércio com a região está tornando uma forma cada vez mais desfavorável ao Chile.

Quanto a esta última afirmativa, observemos que enquanto as importações chilenas oriundas da zona tiveram a média de \$ 70 milhões no período 1957-61, nos dois primeiros anos do programa de liberalização, as importações subiram para \$ 100 milhões, chegando a \$ 120 milhões em 1963. Por outro lado, as exportações do Chile para a zona subiram no mesmo período de \$ 34 milhões para apenas \$ 44 milhões. Assim o déficit anual médio do comércio com a região, que foi de \$ 36 milhões no período 1957-61, aumentou para \$ 56 milhões, em média, em 1962-1963, atingindo \$ 71 milhões no ano passado.

Estudo detalhado do comércio chileno também mostra crescente balança contrária com todos os países da região, exceto o Brasil, que no ano passado comprou grande quantidade de cobre: compra sem significado para a economia chilena, por cobrir produto que é vendido facilmente no mercado mundial.

Enquanto que as importações chilenas se tornam mais variadas, e estão incluindo compras feitas anteriormente em terceiros países mesmo de produtos altamente fabricados, as exportações chilenas continuam consistindo do nos mesmos produtos de antes, sua composição sendo ainda menos favorecida, pois que os produtos primários agora constituem os itens preponderantes.

Creemos que a situação do Chile, que acima esboçamos, é em grande parte semelhante à da maioria das Partes Contratantes.

Ou seja, o que o Chile poderia ganhar com a integração?

A angustia de Prebisch foi acompanhada por outra importante avaliação. Em carta de 06 de janeiro de 1965, o então presidente do Chile Eduardo Freire solicitou um estudo técnico que pudesse reformular a ALALC. Essa carta teve como destinatários Raul Prebisch, Felipe Herrera, José Antonio Mayobre e Calos Sanz de Santa Maria. A resposta foi dada em 12 de abril do mesmo ano e encaminhada a todos os presidentes membros do acordo regional. Denominado na época de *documento dos quatro*, esse trabalho pode ser considerado como o último e mais importante esforço do pensamento integracionista naquele momento para o resgate da ALALC. Buscou sistematizar várias questões e recomendações presentes em outros trabalhos de Prebisch e da CEPAL, além de considerar aspectos específicos da política comercial, de investimentos regionais e de pagamentos.

No documento, os autores chamam a atenção para um problema que não foi antecipado nas primeiras discussões em torno da criação da ALALC: as dificuldades da negociação "produto a produto". Nesse ponto, sugeriam a criação de mecanismos automáticos de redução tarifária ao final de cada etapa de negociações, respeitando a flexibilidade, exceções e salvaguardas previstas no Tratado de Montevideú. Reforçaram também a necessidade da construção de uma união aduaneira a partir do estabelecimento de uma tarifa externa comum. Conforme discutido anteriormente, uma

união aduaneira traz algumas vantagens em relação a uma área de livre comércio. No documento apresentado, destacaram a importância da criação de um grande mercado protegido para as novas indústrias, o que poderia trazer maiores incentivos aos investimentos industriais. Essa estratégia, muito mais do que a simples abertura comercial regional, deveriam ser o grande objetivo a ser resgatado pela integração (MAYOBRE et alii, 1965, p. 26).:

Como es sabido, el proceso de substitución de importaciones está entrando en una nueva etapa. Agotadas, o casi agotadas, las substituciones fáciles en los países más avanzados de América Latina, se está abordando industrias técnicamente complejas, que requieren grandes inversiones y un mercado considerable. Ninguno de nuestros países, por extenso o pujante que sea, podrá emprender o proseguir aisladamente esta etapa de industrialización, en condiciones de conicidad. Se necesita, pues, planificar el desarrollo de estas industrias en escala regional. Esta planificación concierne principalmente a la siderurgia, la metalurgia de algunos metales no ferrosos, algunos rubros de la química pesada y de la petroquímica, incluida la producción de fertilizantes; y la fabricación de automotores, de barco, y de equipos industriales pesados. Se trata de un número limitado de industrias que, a parte de ser sustitutivas de importaciones, abarcan campos de fundamental importancia para el fortalecimiento de la estructura económica y la aceleración del ritmo de desenvolvimiento de nuestros países. Es en ellas, precisamente, en donde se lograrán, en forma más notable, las economías de escala, las ventajas de una adecuada localización, y el aprovechamiento de la capacidad de producción, así como una mejor eficiencia operativa.<sup>75</sup>

Esse era o objetivo maior do projeto regional proposto por Prebisch e pelo Grupo de Trabalho: o foco nas novas indústrias dinâmicas destacadas na citação. O objetivo seria evitar a implantação desordenada dessas indústrias. A política deveria contemplar metas de produção, financiamento e incentivos fiscais, além da construção de uma infra-estrutura regional de transporte, comunicação e energia. Mas a maior racionalidade econômica do processo regional de substituição de importações não seria

---

<sup>75</sup> “Como é sabido, o processo de substituição de importações está entrando em uma nova fase. Esgotados ou quase esgotados, as substituições mais fáceis nos países mais avançados da América Latina, parte-se agora para as indústrias tecnicamente mais complexas, que requerem grandes investimentos e grandes mercados. Nenhum dos nossos países, por extenso e pujante que seja, será capaz de iniciar ou continuar sozinho nesta fase de industrialização, em condições vantajosas. É necessário, portanto, planejar o desenvolvimento dessas indústrias em escala regional. Esse planejamento refere-se principalmente à indústria siderúrgica, metalurgia de alguns metais não-ferrosos, além de algumas áreas de química pesada e petroquímica, incluindo a produção de fertilizantes e a fabricação de automóveis, navios e equipamentos industriais pesados. Esse é um número limitado de indústrias que, além de ser substitutas de importações, abrangem áreas de importância fundamental para o fortalecimento da estrutura econômica e para a aceleração do ritmo de desenvolvimento dos nossos países. É precisamente em eles, onde se verificam, de forma mais notável, as economias de escala, as vantagens de uma adequada localização e o aproveitamento da capacidade de produção, assim como uma melhor eficiência operativa.” (Tradução livre realizada pelo autor).

o único objetivo. Um planejamento industrial regional, conforme a percepção anterior de Prebisch poderia-se criar uma melhor expectativa de equidade na evolução da ALALC, principalmente no que diz respeito às economias menos desenvolvidas. Uma política de investimento regional seria fundamental para criar um ambiente de responsabilidade coletiva quanto às metas a serem cumpridas, reforçando a disposição dos países em cumprir o princípio da reciprocidade. Imaginava-se que a percepção de ganhos num projeto mais amplo de desenvolvimento poderia incentivar as concessões nas listas, criando um clima propício a essa cooperação, mesmo na ocorrência de desequilíbrios transitórios.

O documento chamou ainda a atenção para uma questão pouco considerada na época: a necessidade de cooperação no âmbito das condições e políticas macroeconômicas (MAYOBRE et alii, 1965, p.29-30):

(...) par hacer frente especialmente a las disparidades cambiarias que la inflación suele ocasionar, sería muy conveniente que los bancos centrales latinoamericanas coordinen sus esfuerzos para considerar los problemas de la política monetaria en el contexto de la integración y en particular para examinar los fenómenos de desequilibrio transitorio o permanente en los pagos intrarregionales, así como en las relaciones comerciales con el resto del mundo.

Tales esfuerzos conjuntos de los bancos centrales serían importantes como expresión del sentido de responsabilidad colectiva inherente a la política de integración. Esta misma actitud debiera guiar la discusión de aquellas medidas internas de un país que pudieran afectar a los otros y, también, consolidar el respaldo común a las gestiones que los países latinoamericanos realicen ante las organizaciones internacionales competentes para resolver sus problemas de balanza de pagos.<sup>76</sup>

Além da preocupação em se criar um sistema de pagamentos que pudessem sustentar desequilíbrios nos balanços de pagamentos e disponibilizar créditos recíprocos, o documento destacava os riscos da instabilidade cambial para a integração. Ainda que não tenha explorado teoricamente os mecanismos de transmissão dessa

---

<sup>76</sup> “(...) para fazer frente, em especial, às diferenças nas taxas de câmbio que a inflação pode ocasionar, seria altamente desejável para os bancos centrais latino-americanos coordenassem os seus esforços para considerar os problemas da política monetária no contexto da integração e, em especial, para examinar fenômenos de desequilíbrios temporários ou permanentes nos pagamentos intra-regional e as relações comerciais com o resto do mundo.

Tais esforços conjuntos dos bancos centrais seriam importantes como expressão do sentido de responsabilidade coletiva inerente à política de integração. Essa mesma atitude deve orientar a discussão das medidas internas de um país que poderiam afetar o outro e também para consolidar o apoio comum para os esforços dos países latino-americanos realizem diante das organizações internacionais para resolver seus problemas de balanço de pagamentos.” (Tradução livre realizada pelo autor).

instabilidade, estava implícita no documento a necessidade da estabilidade de preços relativos no processo de integração. Isso porque este processo pode ser visto como a construção de um complexo de relações contratuais entre os diversos agentes econômicos no grande espaço integrado. Logo, a instabilidade cambial tende a elevar a *incompletude* desses contratos, o que pode reduzir a disposição dos agentes em formalizá-los. No documento, a preocupação era com a inflação, um problema crônico em vários países latino-americanos. Basta lembrar que no início dos anos 60, Brasil, Argentina, e Uruguai já apresentavam taxas anuais de inflação acima de 20%. Mas a taxa de câmbio também sofre influência de outras variáveis macroeconômicas, particularmente da taxa de juros. Sua estabilidade demandaria um grande esforço de harmonização de determinadas condições macroeconômicas (no contexto do documento, a inflação), e também na cooperação das políticas macroeconômicas, particularmente em relação à política monetária. Ou seja, o documento dava os passos iniciais numa discussão que teria grande destaque a partir do final da década de 80. As instabilidades macroeconômicas que seriam observadas a partir do final dos anos 70 e que culminara na crise da dívida externa e criara dificuldades para a administração de déficits no balanço de pagamentos e da política cambial. Esse contexto, junto com as aberturas financeiras, gerou grande instabilidade cambial na região, particularmente a partir da década de 90.

Todas as propostas resumidas nesse *documento dos quatro* deveriam ser conduzidas por organismos regionais com poderes legítimos de decisão. Para tanto, o documento sugeriu a criação três órgãos regionais: um Conselho de Ministro, com o objetivo principal de manter os compromissos amplos definidos no Tratado de Montevideu; uma Junta Executiva, que teria como objetivo monitorar o cumprimento das metas e promover as negociações para os investimentos regionais sugeridos, além de atuar como um tribunal de primeira instância para a solução de conflitos nos diversos níveis de negociação e um Parlamento latino-americano, que seria o foro regional onde seriam tratadas as questões de interesse político. Isto é, preocuparam-se com a criação de órgãos supranacionais que pudessem ter força política para o cumprimento das decisões acordadas.

O documento reafirmava também a importância de outra estratégia também presente no pensamento integracionista (MAYOBRE et alli, 1965, p. 20):

La rebaja de los costos industriales lograda por los acuerdos de complementación e integración, así como por los efectos de la competencia recíproca, favorecería el otro objetivo que ha de perseguirse en el plano internacional, a fin de contribuir, conjuntamente con la sustitución de importaciones, a la corrección de ese fenómeno de desequilibrio a que acaba de hacerse referencia: acrecentar nuestras exportaciones industriales hacia los grandes centros.<sup>77</sup>

Essa citação reforça a percepção de que o pensamento estruturalista não defendeu o processo de substituição de importações como um fim em si mesmo. Seria um passo anterior a uma estratégia maior: a promoção de exportações industriais, exatamente o que os países asiáticos seguiriam a partir da década de 70 e 80. Ou seja, a concepção geral do modelo de desenvolvimento econômico construído pelo pensamento estruturalista não pode ser considerado como uma "conspiração" contra o livre comércio defendido pela ortodoxia. Pelo contrário, teria como objetivo a intensificação do comércio internacional, porém mais favoráveis aos países menos desenvolvidos.

Enfim, muito mais do que resolver o impasse das negociações, as duas avaliações aqui consideradas buscaram resgatar os objetivos maiores do Tratado de Montevideu. Ou seja, o conjunto de medidas propostas tinha como objetivo ampliar a profundidade dos impactos da ALALC sobre o desenvolvimento da América Latina, tornando-a um mercado comum e principalmente um instrumento de um planejamento industrial regional. Infelizmente, eram idéias bem intencionadas. Esses intelectuais talvez não tivessem percebidos que, além da dificuldade inerente de uma cooperação entre países menos desenvolvidos, anos de "chumbo" viriam e talvez a integração econômica não fosse compatível com a ausência de democracia por demandar, dentre outras questões, a legitimidade nas negociações, a igualdade de oportunidades e relações de confiança entre os países. De fato, a partir da década de 60, a América Latina presenciou um verdadeiro festival de golpes militares. No Brasil, o Golpe de março de 1964 derrubou o Presidente João Goulart e colocou no poder o General Humberto de Alencar Castelo Branco. A ditadura brasileira durou até 1984. Na Argentina, o golpe militar em junho de 1966 derrubou Arturo Illia, da União Cívica

---

<sup>77</sup> "A redução de custos industriais atingida pelos acordos de complementação e integração e os efeitos da concorrência recíproca poderiam favorecer outro objetivo a ser perseguido no plano internacional, a fim de contribuir, juntamente com a substituição de importações, com a correção desse fenômeno de desequilíbrio que acabamos de discutir: aumentar nossas exportações para os grandes centros industriais." (Tradução livre realizada pelo autor).

Radical e colocou o General Juan Carlos Onganía no poder. Após um curto período de governo civil (1973-1976), no qual os peronistas voltaram ao poder, outro golpe, em março de 1976, derrubava Maria Estela "Izabelita" Perón, vice-presidente que havia assumido a presidência com a morte do marido Juan Domingo Perón, em 1974. Assumiria então o controle do país o General Jorge Rafael Videla. A ditadura durou até 1983 e teve, depois de Videla, os Generais Viola e Leopoldo Galtieri como presidentes. O final da ditadura na Argentina coincide com o fim da guerra que esse país estabelece com a Inglaterra pela soberania das Ilhas Malvinas. No Chile, o golpe militar liderado por Augusto Pinochet, em setembro de 1973, derrubou e matou o Presidente Salvador Allende, do Governo da Unidade Popular - UP. Lembramos que a sede da CEPAL é no Chile. O governo de Pinochet torna inviáveis as discussões no âmbito da CEPAL chilena. No Paraguai, com apenas 15 meses de mandato, o Presidente progressista Federico Chaves foi derrubado por um golpe de estado apoiado pela embaixada dos Estados Unidos, em 1954, que acabou por levar ao poder o General Alfredo Stroessner. Na Bolívia, em 1971, o General Hugo Banzer derrubou o governo progressista do general Juan José Torres. Em 1968, o Peru viveu um golpe militar diferente dos demais da América Latina. Grupos reformistas se aliaram a militares progressistas em torno de plataforma nacionalista e moralizante e derrubaram o corrupto governo Belaúnde Terry, colocando no poder o General Juan Velasco Alvarado. Mas em 1976, a ala conservadora do exército, liderada pelo General Bermudez, derrubou Alvarado e abriu caminho para a volta de Belaúnde Terry ao poder em 1980. O caso do Uruguai é uma exceção; não porque tenha passado os anos de "chumbo" em plena democracia, mas por ter chegado à ditadura sem um golpe militar típico, que depusesse um governo constitucionalmente eleito. Na verdade, a primeira etapa da ditadura uruguaia, 1968/1973, é conhecida como "ditadura constitucional", por ter se originado na concentração de poderes pelo Executivo, a partir de 1967, quando o presidente Jorge Pacheco Areco governa por "medidas de segurança" (estado de sítio). A partir de 1973, com o sucessor de Pacheco, Juan Maria Bordaberry, a ditadura militar se estabelece sem disfarces. Colômbia e Venezuela ficam fora desta breve descrição porque, embora tenham conhecido golpes militares, não viveram Ditaduras Militares como os demais países.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Essas referências foram extraídas em grande parte de Casanova (1988).

Durante os anos 70, dois fatores econômicos contribuíram para diminuir ainda mais o ímpeto integracionista. Primeiro pode-se destacar o excesso de liquidez internacional que prevaleceu no mundo nos primeiros anos da década. Havia, naquele momento, uma mudança estrutural em curso nas condições de financiamento externo, com o crescimento de créditos de origem privada, cuja origem se encontrava nos altos superávits dos países exportadores de petróleo. Conforme destacou um importante estudo da CEPAL sobre a avaliação da ALALC (CEPAL, 1985, p. 124):

La tendencia comercial deficitaria característica de los países latinoamericanos, dejó así de traducirse en el proverbial estrangulamiento externo que, frente a la escasez de divisas, obligaba a comprimir las importaciones. La corriente crediticia externa posibilitó una fuerte expansión de las importaciones de todo origen, la que se materializó en algunos casos en una tendencia a liberalizar el comercio y a abrirse a las mercancías de origen extralatinoamericano y, en otros casos, a incrementar las compras de Estado y de ciertos bienes de capital e insumos intermedios. Dichas propensiones, debilitaron el crecimiento del comercio intrarregional y en algunos casos crearon una competencia desventajosa para las manufacturas latinoamericanas en los propios mercados nacionales de los países productores.<sup>79</sup>

O segundo fator desfavorável dos anos 70 encontra-se na deterioração das condições macroeconômicas que sucedeu esse período de liquidez. A partir da segunda metade da década, essa deterioração manifestava-se por altas taxas de inflação e crise de endividamento externo detonadas pelas crises do petróleo e elevação das taxas de juros internacionais. Tal situação minou qualquer esforço de cooperação no âmbito das políticas econômicas. As dificuldades com a administração da dívida externa e das contas do balanço de pagamentos resultaram em muitos casos em controles cambiais ou no aumento do protecionismo. Enfim, em decorrência da intensificação dos problemas macroeconômicos que surgiram a partir dos anos 70 e se intensificaram durante os anos 80, bem como da falta de espaço político nas economias nacionais para uma discussão mais ampla acerca da integração latino-americana, o tema foi colocado em segundo

---

<sup>79</sup> “A tendência comercial deficitária, característica dos países latino-americanos, passou a se traduzir literalmente em um estrangulamento externo e que, frente à escassez de divisas, obrigavam esses países comprimir suas importações. O crédito externo permitiu uma rápida expansão das importações de todas as fontes, que se materializou, em alguns casos, numa tendência para liberalizar o comércio para produtos de origem de outros países, e em outros casos, incrementou as compras de certos bens de capital e insumos intermediários. Essa tendência enfraqueceu o crescimento do comércio intra-regional e, em alguns casos, criou uma desvantagem competitiva para as manufaturas América Latina em seus próprios mercados nacionais.” (Tradução livre realizada pelo autor).

plano pelos governos. A CEPAL passava então a buscar interpretações para fenômenos como inflação e endividamento externo e propor soluções para a superação desses problemas.<sup>80</sup> Assim, os anos 70 e 80 foram caracterizados, no que diz respeito ao pensamento cepalino, por uma maior ênfase nas análises macroeconômicas, com destaque para o endividamento externo, dependência externa e inflação. O amadurecimento dos efeitos desses problemas sobre o processo de integração na região só viria mais tarde, com a consolidação dos diagnósticos acerca da crise e ajuste na América Latina e com a redemocratização da região. Seria a era do Regionalismo Aberto.

### 3.3 O LEGADO DA ALALC

Em sua visão pessimista acerca do regionalismo, Bhagwati (1997) faz uma avaliação interessante do velho regionalismo (BHAGWATI, 2003, pp. 167 - 168):

There was an outbreak of FTA [free trade areas] proposals in the developing countries as well. While stimulated by the European examples, they were motivated by the altogether different economic rationale formulated by Cooper and Massell (1965a e 1965b), Johnson (1965), and Bahagwati (1968). This was that, given any targeted level of import-substituting industrialization, the developing countries, with their small markets, could reduce the cost of this industrialization by exploiting economies of scale through preferential opening of markets with another. By the end of the 1960s, however, the attempts at forming regional free trade areas and customs unions along these lines had also collapsed. The problem was that, rather than use trade liberalization and hence prices to guide industry allocation, the developing countries attempting such unions sought to allocate industries by bureaucratic negotiation and tie trade to such allocations, putting the cart before the horse and killing the forward motion.

Thus, while the world was indeed filled in the 1960s with proposals for NAFTA [North Atlantic Free Trade Area], PAFTA [Pacific Free Trade Area] e LAFTA (the Latin American Free Trade Area), and ever more, until on could be forgiven for imagining that a veritable chemical revolution had broken out, regionalism had virtually died by the end of the decade, except for the original European Community and EFTA [European Free Trade Area].<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Essa preocupação está clara nos inúmeros artigos da *Revista de La Cepal* publicados no final dos anos 70 e durante os anos 80.

<sup>81</sup> “Houve um surto de ALC [áreas de livre comércio] também nos países em desenvolvimento. Estimulados pelo exemplo europeu, esses países foram motivados por uma lógica econômica completamente diferente daquelas formuladas por Cooper e Massell (1965a e 1965b), Johnson (1965), e Bahagwati (1968). Esse era o caso em que, dada qualquer nível de industrialização por substituição de importações, os países em desenvolvimento, com seus pequenos mercados, poderiam reduzir o custo dessa industrialização por meio da exploração de economias de escala através da abertura dos seus mercados regionais. Até o final da década de 1960, no entanto, as tentativas de formação de áreas de livre comércio e uniões aduaneiras ao longo dessas linhas também haviam desmoronado. O problema era que, ao invés de utilizar a liberalização comercial e os mecanismos de preço como guias para a localização

Apesar de a ALALC ser considerada como um fracasso dentro do denominado *velho regionalismo*, a visão de Bhagwati não condiz com a importância que as propostas em torno da criação da ALALC tiveram nas discussões sobre o desenvolvimento latino-americano e sobre a teoria da integração econômica regional.

Inicialmente, a ALALC pode não ter sido neutra na evolução das relações comerciais dentro da América Latina. Ainda que a análise dos dados agregados não permita conclusões mais seguras sobre as causas das tendências de crescimento dessa ou daquela variável, houve de fato um aumento do comércio entre os países da região: as exportações intraregionais, que eram de 6,7% em 1961, aumentaram para 10,1% em 1970 e para 14% em 1980, conforme indicado na tabela 2. Esse crescimento é observado em todos os países, porém com intensidades diferenciadas. Comportamento semelhante também pode ser observado a partir da evolução das importações intraregionais (tabela 3). Sob outra perspectiva, entre 1961 e 1981, enquanto as exportações da América Latina para o resto do mundo aumentaram em 891%, as exportações intraregionais aumentaram 2.144%.

---

ótima das indústrias, os países em desenvolvimento tentam tais uniões como forma de alocar as indústrias por meio de negociação burocrática além de limitar o comércio nessas alocações, colocando "a carroça na frente dos cavalos" e comprometendo o movimento do processo para a frente.

Assim, enquanto o mundo ficou realmente cheio de processos integracionistas na década de 1960, com propostas para o ALAN [Área de Livre Comércio do Atlântico Norte], e ALCP [Área de Livre Comércio do Pacífico], ALALC (associação de livre comércio da América Latina), além de outros arranjos, de forma que se poderia pensar que uma verdadeira "revolução química" havia sido alcançada, o que de fato aconteceu foi a morte do regionalismo nessa década, com exceção para a original Comunidade Europeia e para a AELC [Associação Europeia de Livre Comércio." (Tradução livre realizada pelo autor).

Tabela 2  
ALALC: exportações intraregionais e totais  
(em milhões de dólares correntes)

País	1961			1970			1980		
	ALALC	total	%	ALALC	total	%	ALALC	total	%
Argentina	112	964	11,6	366	1.773	20,6	1.847	8.021	23,0
Bolívia	5	76	6,6	22	229	9,6	379	1.033	36,7
Brasil	97	1.402	6,9	303	2.739	11,1	3.458	20.132	17,0
Colômbia	7	434	1,6	82	736	11,1	551	3.965	14,0
Chile	38	508	7,5	138	1.234	11,2	1.106	4.693	23,6
Ecuador	7	87	9,0	20	190	10,5	448	2.481	18,1
México	11	685	1,6	92	1.175	7,8	596	14.594	4,1
Paraguay	10	31	32,2	25	64	39	141	310	45,4
Peru	33	494	6,7	63	1.048	6,0	574	3.309	17,1
Uruguai	6	175	3,4	29	233	12,4	393	1.059	37,1
Venezuela	161	2.413	6,7	137	3.198	4,3	1.434	18.553	7,7
ALALC	487	7.269	6,7	1.278	12.619	10,1	10.927	78.130	14,0

Fonte: dados oficiais da ALALC reproduzidos de Grien (1984)

Tabela 3  
ALALC: importações intraregionais e totais  
(em milhões de dólares correntes)

País	1961			1970			1980		
	ALALC	total	%	ALALC	total	%	ALALC	total	%
Argentina	196	1.460	13,4	374	1.695	22,1	2.138	10.541	20,3
Bolívia	12	78	15,4	28	159	17,6	233	833	28,0
Brasil	145	1.459	9,9	310	2.849	10,9	2.981	25.614	11,6
Colômbia	12	557	2,2	79	843	9,4	697	4.663	14,9
Chile	101	588	17,2	188	931	20,2	1.386	5.124	27
Ecuador	4	106	3,8	35	274	12,8	266	2.253	11,8
México	5	1.138	0,4	64	2.461	2,6	674	17.793	3,8
Paraguay	11	41	26,8	17	75	22,7	298	615	48,5
Peru	35	469	7,5	109	622	17,5	382	2.573	14,8
Uruguai	47	209	22,5	75	233	32,2	585	1.604	36,3
Venezuela	17	1.097	1,5	75	1.914	3,9	827	12.260	6,7
ALALC	585	7.202	7,3	1.354	12.056	11,1	10.464	83.873	12,5

Fonte: dados oficiais da ALALC reproduzidos de Grien (1984)

Também se pode observar um aumento das exportações de manufaturas, tanto considerando o comércio intraregional quanto as exportações dos países da ALALC para o resto do mundo, conforme se pode verificar nas tabelas 4 e 5, se bem que esse comportamento não foi uniforme, tendo privilegiado as grandes economias, com destaque para o Brasil e Argentina.

Tabela 4  
ALALC - % das exportações intraregionais de manufatura  
em relação ao total das exportações intraregionais

País	1962	1980
Argentina	7,2	40,4
Bolívia	50,0	4,0
Brasil	14,3	73,3
Colômbia	30,0	63,9
Chile	26,2	18,6
Ecuador	16,7	14,1
México	47,6	54,9
Paraguay	0,0	19,1
Peru	4,0	36,2
Uruguai	12,5	45,2
Venezuela	1,2	5,2
ALALC	9,7	43,3

Fonte: dados oficiais da ALALC reproduzidos  
em Aragão (1983)

Tabela 5  
ALALC - % das exportações totais de manufatura para  
o resto do mundo em relação às exportações totais  
para o resto do mundo

País	1962	1980
Argentina	2,5	15,6
Bolívia	4,2	1,5
Brasil	2,1	24,3
Colômbia	2,4	12,4
Chile	1,4	5,3
Ecuador	0,9	0,5
México	12,6	11,9
Paraguay	17,4	5,9
Peru	0,6	11,8
Uruguai	4,1	32,5
Venezuela	2,1	0,8
ALALC	3,2	11,9

Fonte: dados oficiais da ALALC reproduzidos  
de Aragão (1983)

Outro aspecto que pode ser percebido analisando alguns dados agregados foi a manutenção da concentração do comércio intraregional baseado em acordos bilaterais. Conforme destaca Aragão (1983), em 1962, das 110 relações bilaterais existentes, 20 delas geravam 78% do comércio intraregional. Somente o comércio entre o grupo

constituído por Argentina, Brasil, Chile e Uruguai representava 45% do intercâmbio intraregional. Em 1980, esse grau de concentração se reduziu, porém não nas proporções que poderiam ser esperadas pelo acordo regional. Os mesmos fluxos bilaterais contribuíram para 61% do total, tendo a participação dos quatro países relacionados passado para 37%.

Outro aspecto a ser destacado foi a importância dos acordos de complementação, que ganharam grande impulso a partir do fim, em 1964, da “cláusula da nação mais favorecida”, passando a ser, então, um dos principais instrumentos de integração. As limitações desse processo, entretanto, encontram-se no fato de tais acordos terem sido controlados por um número reduzido de empresas multinacionais e concentradas nos países grandes da região: indústria elétrica e eletrônica, química, petroquímica, fonográfica, de máquinas de escrever, de refrigeração etc. (ANCHORDOQUI, 1979; ARAGÃO, 1983). Alguns autores afirmam que o grande resultado da ALALC foi o estabelecimento desses acordos que, apesar de tímidos e de limitado alcance dentro do objetivo geral da Associação, foram motivados exclusivamente pelo Tratado de Montevideu.<sup>82</sup>

Tabela 4 – Acordos de complementação firmados no âmbito da ALALC

No. e setor do acordo	Países participantes	Data do acordo	No. de produtos/ concessões outorgadas
1) máquinas de estatística	Argentina, Brasil, Chile e Uruguai	10/08/62	5/ 20
2) válvulas eletrônicas	Argentina, Brasil, Chile, México e Uruguai	19/03/64	17/51
3) produtos eletrodomésticos	Brasil e Uruguai	01/07/66	13/20
4) produtos eletrônicos e de comunicação elétrica	Brasil e Uruguai	01/07/66	-/-
5) Indústria química	Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, México, Peru, Uruguai e Venezuela	05/04/68	223/488
6) Indústria petroquímica	Bolívia, Colômbia, Chile, e Peru	29/08/68	39/142

<sup>82</sup> Sobre esse ponto, ver Anchordoqui (1979), Aragão (1983) e Versiani (1987).

7) Artigos de uso doméstico	Argentina e Uruguai	24/09/68	31/39
8) Indústria de vidro	Argentina e México	08/04/69	58/47
9) Equipamentos de geração e transmissão de energia	Brasil e México	04/11/69	28/57
10) Equipamentos de escritório	Argentina, Brasil e México	21/07/70	-/-
11) Equipamentos de escritório	Argentina, Brasil e México	21/07/70	4/9
12) Produtos de eletrônica e meios de comunicação	Brasil e México	08/02/71	66/133
13) Indústria fonográfica	Argentina, Brasil, México, Uruguai e Venezuela	08/01/71	5/27
14) Indústria de refrigeração para uso doméstico	Brasil e México	08/01/71	26/44
15) Indústria químico-farmacêutica	Argentina, Brasil e México	08/01/71	435/739
16) Indústria química derivada do petróleo	Argentina, Brasil, Chile, México e Venezuela	08/01/71	490/244
17) Indústria de refrigeração para uso doméstico	Argentina e Brasil	14/01/72	75/150
18) Indústria fotográfica	Argentina, Brasil, México e Uruguai	31/05/72	56/223
19) Indústria eletrônica e de comunicações	Argentina, Brasil, México e Uruguai	11/08/72	63/194
20) Tintas e vernizes	Argentina, Brasil, Chile e México	10/01/73	22/454
21) Produtos químicos	Argentina, Brasil, Chile, México e Uruguai	27/01/76	213/70
22) óleos básicos para			

a perfumaria	Argentina e México	07/11/77	26/31
23) Equipamentos de geração e transmissão de energia	Argentina e México	29/12/77	15/30
24) Indústria eletrônica e de comunicações	Argentina e México	29/12/77	14/28
25) Indústria de lâmpadas	Argentina e México	10/07/78	11/21
			Total: 1986/3339

Fonte: Anchordoqui (1979), a partir de dados oficiais da ALALC.

Outro importante resultado a ser destacado foi o estabelecimento de um esquema de cooperação financeira entre os países. Esse sistema foi acordado no México, em setembro de 1965 e denominado de “Acordo de Pagamentos e Créditos Recíprocos”. Apesar de não figurar no texto original do Tratado de Montevidéu, esse convênio foi uma demanda frente ao ambiente de escassez de dólares na região. Trata-se de um convênio estabelecido entre os Bancos Centrais por meio do qual se compensam pagamentos relativos ao comércio e serviços dos países membros de forma que ao final de um determinado período, denominado de período de compensação, somente se transfere ou se recebe o saldo final de dólares de acordo com o resultado deficitário ou superavitário. Inicialmente os períodos de liquidação eram bimestrais, passando, a partir de 1972, a serem a cada quatro meses. Faziam parte desse sistema todos os países da ALALC mais a República Dominicana, que aderiu ao sistema em 1969, a partir do denominado “Acordo de San Domingo”. Tal convênio possibilitou a redução no emprego de moeda conversível em uma parte considerável das transações ocorridas entre os membros do bloco (Tabela 7) em um momento de situação de escassez de dólares. O convênio também permitiu a aproximação entre os bancos centrais, o que possibilitou um diálogo sobre questões monetárias entre os países. O convênio vigora até os dias atuais sob as normas da ALADI.<sup>83</sup>

<sup>83</sup> Um breve histórico desse convênio pode ser encontrado em Grien (1994). O site oficial da ALADI contém as informações sobre a operacionalidade do sistema em vigor. A partir da década de 90 houve um crescimento muito grande nas operações baseada nesse convênio. Porém, a partir 2001, a reversão foi evidente, talvez motivada pela crise cambial na Argentina.

Tabela 7 – Evolução do convênio de pagamentos e créditos no âmbito da ALALC  
(valores em milhões de dólares correntes)

Ano	Divisas transferidas (1)	Operações canalizadas (2)	% (1)/(2)	Importações Intrarregionais (3)	% (2)/(3)
1966	31,4	106,4	29,5	985,0	10,8
1967	93,8	332,8	28,2	1.008,0	33,0
1968	129,5	392,1	33,0	1.062,0	36,9
1969	81,0	481,8	16,8	1.301,0	37,0
1970	109,6	560,5	19,5	1.354,0	41,4
1971	136,2	695,2	19,6	1.485,0	46,8
1972	188,6	979,2	19,3	1.664,0	58,8
1973	281,3	1.398,4	20,1	2.312,0	60,5
1974	387,3	2.275,9	17,0	3.930,0	57,9
1975	661,9	2.384,7	27,8	4.006,0	59,5
1976	652,3	2.922,9	22,3	4.711,0	62,0
1977	887,3	3.936,0	22,5	5.962,0	66,0
1978	1134,9	4.456,7	25,5	5.939,0	75,0
1979	1629,6	6.420,7	25,4	8.671,0	74,0
1980	2020,5	8.642,6	23,4	10.529,0	82,1

Fonte: ALADI, dados disponibilizados em seu site oficial.

- (1) As divisas transferidas são o provenientes da soma dos resultados multilaterais da compensação, mais ou menos os ajustes realizados
- (2) As operações canalizadas são aquelas efetivamente realizadas pelo convênio.

Em toda essa dinâmica, merecem destaque também os avanços em termos de harmonização aduaneira, demandada já nos primeiros anos de funcionamento da ALALC, tendo em vista a importância da padronização de informações, medidas e determinados procedimentos comerciais nas negociações das listas. A partir de 1962, o bloco passaria a adotar uma padronização denominada de NABALALC, em referência a denominada “Nomenclatura de Bruxelas - NAB”. Ou seja, conforme destacou Grien (1994), a evolução da ALALC foi uma rica experiência na construção de normas e procedimentos comerciais que ainda hoje são utilizados no âmbito dos acordos sub-regionais.<sup>84</sup>

Outra importante consequência da ALALC foi o processo de sub-regionalização. Esse processo foi em grande parte inspirado pelo descontentamento do Chile que, dos "grandes", era o país que tinha as dimensões de mercado menos favoráveis à

<sup>84</sup> Sobre o histórico da harmonização das técnicas aduaneiras, os primeiros anos de funcionamento da ALALC, ver também Opazo (1969).

industrialização.<sup>85</sup> Não apenas o fracasso das negociações, mas a percepção quanto à diversidade de interesses entre as grandes economias e as demais, levou esse país, juntamente com o Peru, Colômbia e Venezuela, a formar o Grupo Andino, que posteriormente teve a adesão do Equador e Bolívia. O golpe militar ocorrido no Chile em 1973 motivou, entretanto, a saída desse país do grupo três anos depois, demonstrando como o ambiente político era totalmente adverso à integração na região.

Em 1980, a ALALC foi substituída pela ALADI que teve como um dos seus principais objetivos, conforme já destacado, dar continuidade aos vários acordos já existentes na região e incentivar novos acordos sub-regionais. Pode-se entender a ALADI como uma resposta ao fracasso do caráter ambicioso da ALALC. Esse acordo acabou por eliminar definitivamente os compromissos do Tratado de Montevideu de 1960 e teve como prioridade os acordos preferenciais. Conforme destacou Aragão (1983), a diferença entre a nova e a antiga versão do Tratado de Montevideu é que a primeira não contempla um programa de liberalização de comércio, mas três funções básicas: i) a promoção e regulação do comércio recíproco, ii) o incentivo a complementação econômica e iii) o estabelecimento de ações de cooperação econômica que contribuam para a ampliação da integração. Um resultado importante dessa institucionalização foi a criação, em 1991, do Mercado Comum do Sul – Mercosul.

Enfim, as duas décadas de funcionamento da ALALC não podem ser desconsideradas no estudo da evolução da política externa na América Latina. Nesse sentido, em contraposição à visão de Bhagwati, podemos destacar outra interessante citação de Rodriguez (2000):

Si embargo, observando su desempeño desde una perspectiva de largo plazo, parece claro que la misión principal cumplida por la ALALC no se produjo en el ámbito del comercio, sino en el plano institucional. Como se señaló oportunamente, en sí misma la ALALC significó un avance institucional importante, al nuclear a un amplio espectro de países del área en torno a un proyecto común, consistente con el marco normativo internacional de post-guerra y con los objetivos de industrialización y desarrollo subyacentes en las propuestas Cepalinas de integración latinoamericana. (RODRIGUEZ, 2000, p. 54)<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Esse ponto foi também destacado por Furtado (1969).

<sup>86</sup> “Entretanto, observando o seu desempenho a partir de uma perspectiva de longo prazo, parece claro que o principal papel cumprido pela ALALC não ocorreu na área do comércio, mas em um nível institucional. Como se observou oportunamente, a ALALC significou um avanço institucional importante, ao agregar um amplo conjunto de países da região em torno de um projeto comum, coerente com o marco normativo internacional do pós-guerra e com os objetivos da industrialização e desenvolvimento subjacentes às propostas cepalinas da integração latino-americana.” (Tradução realizada pelo autor).

### 3.4 A CONSTRUÇÃO DE UMA TEORIA DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL ENTRE PAÍSES MENOS DESENVOLVIDOS

Todo esse esforço integracionista, ainda que carregado de frustrações, também teve importantes implicações, ainda que de forma não totalmente consolidada, sobre o debate acerca do papel que a integração econômica regional poderia ter quando realizada entre países menos desenvolvidos. Esse debate colocou-se na contramão do pensamento dominante. A concepção estática presente nos trabalhos de Viner, Lipsey e Meade, dentre outros economistas neoclássicos, implicava um profundo pessimismo quanto aos benefícios da integração entre países menos desenvolvidos. O fato é que integração latino-americana e, num contexto mais amplo, a possibilidade de integração entre países menos desenvolvidos, motivou o desenvolvimento de enfoques alternativos ou mesmo contrários à concepção ortodoxa, clássica ou neoclássica.

Talvez o mais importante trabalho nesse sentido tenha sido a reunião de vários estudos organizada por Miguel Wionczek e publicada originalmente em 1964 sob o título *Integración de América Latina – Experiências y Perspectivas*. O livro reuniu trabalhos de vários importantes autores, como Bella Balassa, Staffan B. Linder, Jan Tinbergen, Robert Triffin e Raul Prebisch dentre outros. Foi uma tentativa interessante de discutir a relação entre integração regional e desenvolvimento econômico a partir da experiência inicial da ALALC.

Dento dessa coletânea, merece destaque o texto de Balassa (1966). Para esse autor, o debate sobre a integração econômica deveria se afastar da abordagem que denominou de "absolutista", em contraste com uma visão "relativista" que deveria ser aplicada aos países menos desenvolvidos (BALASSA, 1966, pp. 44-45):

(...) pode ser dito que tanto os defensores da idéia "absolutista" quanto relativista, concordariam na vantagem da remoção das barreiras tarifárias de todo o mundo como objetivo final. Sendo dada a dotação de fatores, incluindo mão-de-obra qualificada, e havendo pouca interferência governamental na vida econômica, então, como certas qualificações, uma eficiente distribuição de recursos pode ser alcançada no livre comércio mundial. A localização eficiente dos recursos não corresponde, necessariamente, à exploração ótima das potencialidades de crescimento, já que mudanças na dotação de recursos alterarão o significado das relações de custos comparativos, especialmente no caso de grandes diferenças no nível de renda entre os países. Considerações dinâmicas podem garantir a

aplicação temporária de medidas protecionistas e as ineficiências do protecionismo reduzir-se-iam à medida que crescesse a área protegida. Este raciocínio pode ser aplicado, por exemplo, aos projetos de integração da América Latina onde o desenvolvimento econômico é o item mais importante.

Para Balassa (1966), que naquele momento já tinha idéia das dificuldades de um processo de integração entre economias menos desenvolvidas, a função objetivo implícita na concepção absolutista contemplaria apenas a obtenção de uma eficiência estática, dadas as dotações iniciais de fatores e outras condições econômicas pré-estabelecidas dos participantes. Entretanto, a função objetivo das economias em desenvolvimento seria a maximização da taxa de crescimento econômico, o que poderia demandar mudanças nas estruturas ou, dentro da própria concepção neoclássica, nas citadas dotações iniciais. No caso dessa última função, os critérios de criação e desvio de comércio teriam validade limitada por não considerar os impactos dos efeitos dinâmicos na estrutura econômica. Para esse autor, seguindo a concepção estruturalista, o problema nas economias pouco desenvolvidas não residiria apenas na eficiência estática, defendida pelos absolutistas, da integração, mas e principalmente na necessidade de transformações estruturais. Balassa cita um exemplo interessante em seu argumento (BALASSA, 1966, pp. 37-38): *"ninguém insistiria em que os Estados Unidos devessem ser divididos em 48 estados soberanos, criando as mesmas barreiras tarifárias entre os estados como criaram os Estados Unidos à sua volta a fim de evitar desvio do comércio"*

Balassa (1966) viu também, além dos efeitos dinâmicos decorrentes do aproveitamento de economias de escala, a possibilidade, com a integração, de uma maior harmonização de políticas e condições econômicas entre os países menos desenvolvidos, que poderia contribuir para um maior incentivo ao comércio. Implícita nessa idéia está a estabilidade de preços relativos decorrente da harmonização. Também destacou a possibilidade na redução das diferenças sociais entre os países. Segundo esse autor, tal harmonização não seria possível em escala global. A perda de soberania seria mais fácil entre um grupo de países limitados do que em favor de uma organização mundial, com interesses muito mais amplos e heterogêneos.

Uma opinião semelhante foi compartilhada por French-Davis e Griffin (1967). Esses autores estariam preocupados com as incertezas em relação aos investimentos em novas atividades ligadas ao comércio internacional nos países menos desenvolvidos (FRENCH-DAVIS ; GRIFFIN, 1967, p. 189):

El elemento riesgo en el comercio exterior puede atribuirse a: incertidumbre respecto de las restricciones existentes en cualquier tiempo, e incertidumbre respecto de la posibilidad de futuros cambios en las restricciones o en las políticas económicas. Estas restricciones pueden ser de naturaleza política o económicas y los riesgos asociados a ellas se pueden atribuir a cambios de aranceles, cuotas, tipos de cambio, gustos del consumidor o tasas de inflación. El efecto de esta certidumbre es que las inversiones en industrias de exportación resultan más arriesgadas que las inversiones en las correspondientes industrias nacionales.<sup>87</sup>

Para esses autores, tais incertezas poderiam ser mais facilmente minimizadas no contexto da integração. Os benefícios de um mercado ampliado combinado com um processo de harmonização de determinadas condições necessárias ao avanço no processo de integração incentivariam a criação de um ambiente propício aos investimentos em atividades exportadoras e poderiam contribuir para aumentar a participação dos países menos desenvolvidos no comércio internacional. Essa última hipótese, que contradiz a concepção pessimista da teoria tradicional em torno da integração, foi sistematicamente destacada pela concepção estruturalista.

Outros trabalhos procuraram destacar algumas limitações que os critérios de criação e desvio de comércio poderiam ter sobre a análise de processos de integração entre economias pouco desenvolvidas. Linder (1966), no mesmo livro coordenado por Wionczek (1966), destaca duas questões no debates sobre o comércio entre países menos desenvolvidos. Em primeiro lugar, o fato desses países dependerem de insumos importados para o seu crescimento e não terem um mercado dinâmico para as suas exportações nos países desenvolvidos complica a validade da análise tradicional do comércio internacional nas discussões sobre o desenvolvimento econômico. Para esse autor, as economias menos desenvolvidas experimentariam uma situação de deficiência de divisas, o que complicaria a simples utilização do livre comércio baseado nas vantagens comparativas como política ótima. Logo, os países poderiam, por exemplo, criar barreiras contra produtos "supérfluos" ou "de luxo" em favor de produtos essenciais, como insumos necessários a determinadas indústrias. Por outro lado, o autor

---

<sup>87</sup> “O elemento de risco no comércio exterior pode ser atribuída a: incerteza quanto às restrições existentes em qualquer momento e a incerteza sobre a possibilidade de futuras restrições ou mudanças na política econômica. Essas restrições podem ser natureza política ou econômica e os riscos associados à elas pode ser atribuídas a mudanças nas tarifas, quotas, taxas de câmbio, preferências do consumidor ou em relação às taxas de inflação. O efeito dessa incerteza resultam em investimentos mais arriscados em indústrias de exportação em relação à indústrias voltadas para o mercado interno.” (Tradução livre realizada pelo autor).

considerou a possibilidade da integração "*de modo a permitir a concorrência construtiva e unidades de produção de tamanho ótimo. Através do comércio, a duplicação inútil de pequenos e ineficientes monopólios pode ser evitada*" (Linder, 1966, p. 54). Nesse sentido, o autor considera uma união aduaneira entre países menos desenvolvidos como tendo duas vantagens (Linder, 1966, p. 54):

(...) dá ao país subdesenvolvido a possibilidade de manter restrições sobre as importações de artigos de luxo provenientes de países industriais ao mesmo tempo que goza das vantagens de um comércio livre com outros países subdesenvolvidos. Assim a eficácia de um maior número de restrições sobre os artigos de luxo é aumentada, e aqueles controles que seriam efetivos, mesmo se empregados isoladamente, tornam-se menos dispendiosos.

Com essa idéia, o autor propõe o conceito de *desvio eficiente de comércio*, que seria a essência de um processo de integração entre economias subdesenvolvidas. Segundo esse autor, com a união aduaneira, essas economias poderiam se beneficiar do desvio de comércio ao permitir a concentração das escassas divisas em importações seletivas, como insumos ou mesmo bens de capitais necessários ao desenvolvimento e ao mesmo tempo estimular o livre comércio entre as suas economias.

Outra crítica à concepção da criação e desvio de comércio pode ser encontrada em French-Davis (1979). Para esse autor, o critério de criação de comércio deveria considerar a capacidade e a rapidez de absorção dos recursos que podem ser liberados como consequência da redução ou eliminação da produção ineficiente. Uma absorção lenta e marginal desses recursos geraria um desemprego conjuntural que agravaria o desemprego permanente, um problema grave na América Latina. Por outro lado, no caso do desvio de comércio, considerando a existência de capacidade ociosa e desemprego, a ampliação da produção realizar-se-ia a um custo social menor comparativamente ao custo privado.

Outra importante questão relacionada com a integração entre países menos desenvolvidos também foi destacada: o aumento do poder de barganha. French-Davis (1979), por exemplo, destacou várias razões para a relevância dessa motivação como, por exemplo, as negociações no âmbito do GATT, o relacionamento com a Comunidade Econômica Européia, a negociação com organismos de crédito internacional, a interação governamental com as grandes corporações internacionais e o acesso aos grandes mercados da Europa e Estados Unidos.

Deve-se considerar um debate específico. Um dos grandes benefícios e que contraria o senso comum em relação ao *velho regionalismo* seriam as maiores possibilidades de inserção das economias menos desenvolvidas no comércio internacional, seja de manufaturas ou mesmo de bens primários. Conforme destacou Grien (1994), as deficiências estruturais e institucionais em determinados países tornam limitados os critérios de avaliação da integração previstos na teoria neoclássica. Tendo como motivação principal a integração latino-americana, esse autor destaca o fato da teoria tradicional, em sua análise estática, considerar estruturas produtivas e instituições igualmente estáticas e consolidadas. Esse não seria o caso dos países menos desenvolvidos. Seria necessária a construção de uma teoria para esses países que considerasse as distorções e desequilíbrios estruturais manifestados por sistemas produtivos ineficientes ou pouco racionais. A integração poderia servir de instrumento de transformação dessas estruturas. O estabelecimento de correntes de comércio incentivaria também a criação de infra-estrutura e de instituições que pudessem fortalecer a cultura do intercâmbio comercial entre os países (que já existiam, por exemplo, na Europa em seu processo inicial de integração). Dentro dessa concepção, está a idéia de que um esquema regional "voltado para dentro" seria apenas uma forma de possibilitar transformações estruturais que, num momento posterior, pudessem facilitar uma maior inserção dos países no comércio internacional. Ou seja, mesmo considerando a possibilidade do desvio do comércio, os efeitos dinâmicos da integração e as transformações estruturais decorrentes poderiam contribuir para um comércio mundial mais livre e com uma maior participação das economias menos desenvolvidas, porém a partir de uma nova configuração institucional presente nestas últimas.

Toda essa discussão pode ser resumida num outro importante trabalho de Balassa e Stoutjesdijk (1975) sobre a integração econômica entre países em desenvolvimento (BALASSA; STOUTJESDIJK, 1975, p. 575):

La integración económica regional debe considerarse como una de las opciones de política al alcance de los países en desarrollo para la ejecución de su estrategia de desarrollo económico. Sus beneficios y cosos potenciales deben compararse con los de otras opciones de política y, en particular, con los de una estrategia orientada hacia la exportación. La integración regional beneficia a los países miembros al asegurar el acceso a los mercados de sus asociados, disminuir el riesgo y la incertidumbre en cuanto a los efectos de la liberalización del comercio sobre la industria nacional, facilitar la tarea de la

coordinación de políticas y disminuir el costo de la protección a la industria naciente.<sup>88</sup>

Todo esse debate nos leva à defesa de uma importante hipótese: o regionalismo é um processo essencialmente aberto. Esta afirmação contraria outro debate acerca das diferenças entre o *velho* e o *novo* regionalismo. De fato, muitos autores, a exemplo de Bhagwati (2003) e Ethier (1998) procuraram enfatizar uma importante diferença entre o velho regionalismo, representado pela “fracassada” ALALC, e o novo regionalismo, representado pelos processos contemporâneos como o Mercosul e o Nafta, dentre outros. Para esses autores, enquanto o primeiro seria caracterizado por ser um modelo de integração essencialmente fechado e contrário à racionalidade econômica defendida pela escola neoclássica e, sob o ponto de vista prático, contrário às normas do GATT, o novo regionalismo poderia ser um importante passo em direção ao livre comércio. A base desse argumento encontra-se no fraco desempenho nas negociações no âmbito da ALALC e o seu fracasso relativo aos objetivos maiores têm sido considerados como símbolo de uma estratégia equivocada, caracterizada por ser um modelo voltado para dentro, como podemos constatar com a citação de Bhagwati neste capítulo. O evidente esgotamento da ALALC a partir do final dos anos 60 também foi acompanhado por um “esfriamento” nesse debate integracionista desenvolvimentista. Durante os anos 70 e 80 a industrialização avançava em economias fechadas, alcançando seu estágio superior em determinadas economias como o Brasil, Argentina e México. O clima político caracterizado pelas ditaduras militares era mais propício ao nacionalismo e às desconfianças entre os países. Nesse contexto, a CEPAL, além de perder a sua influência entre os governos autoritários, passou a voltar-se para problemas como a inflação e o desequilíbrio externo, que predominavam cada vez mais na região. Somente a partir dos anos 90 é que o debate é retomado, em um ambiente democrático porém em outro contexto. O objetivo não seria mais o de criar estruturas mas sim tornar. A própria CEPAL considerou um novo conceito em torno do regionalismo: o regionalismo aberto.

---

<sup>88</sup> “A integração económica regional deve ser considerada como uma das opções disponíveis para os países em desenvolvimento em suas estratégias de desenvolvimento económico. Seus custos e benefícios potenciais devem ser comparados com outras opções políticas e, em particular, com uma estratégia orientada para a exportação. A integração regional beneficia os países membros ao garantir o acesso aos mercados dos seus parceiros, ao reduzir os riscos e as incertezas quanto aos efeitos da liberalização comercial sobre a indústria nacional, e ao facilitar a tarefa de coordenação as política e reduzir os custos de proteção da indústria nascente.” (Tradução livre realizada pelo autor).

O regionalismo aberto insere-se no contexto do “esgotamento” do processo de substituição de importações e da predominância das propostas no âmbito do "Consenso de Washington". Para a CEPAL, tratava-se de "fazer da integração um alicerce que favoreça uma economia internacional mais aberta e transparente" (CEPAL, 1994, p. 945). Nesse sentido, o regionalismo aberto pode ser entendido como um instrumento auxiliar ao processo de inserção dos países numa economia internacional que cada vez mais estaria caminhando em direção ao livre comércio e tem sido bem mais aceita na concepção ortodoxa atual.

Entretanto, o *velho regionalismo*, aqui representado pela ALALC, não se propôs ser um modelo fechado. Pelo contrário, as mudanças estruturais que decorreriam da integração tinham como objetivo, além de elevar a taxa de crescimento das economias latino-americanas dentro da estratégia de substituição de importações, ampliar e melhorar a participação dessas economias no comércio internacional. A ruptura do modelo *centro-periferia* não poderia ser vista como uma ruptura pura e simples à doutrina do livre comércio. A concepção integracionista defendida pela CEPAL teve como objetivo justamente construir um novo modelo que, longe de conspirar contra o livre comércio, poderia proporcionar canais mais adequados de desenvolvimento no inevitável processo de inserção das economias latino-americanas no comércio internacional. Aliás, inúmeros argumentos apresentados ao longo desse trabalho demonstram uma CEPAL totalmente favorável ao livre comércio, porém em outras bases estruturais.

Todos esses autores tentaram consolidar um enfoque teórico que unisse de forma mais nítida os conceitos de integração e desenvolvimento. Infelizmente, esse processo de consolidação parece ter tido a mesma dinâmica que a da ALALC. Poucas foram as pesquisas posteriores e ainda hoje os efeitos da integração econômica são avaliados com base nos critérios de criação e desvio de comércio.

Mais uma contribuição do pensamento integracionista e da experiência da ALALC foi considerar a integração como um instrumento de planejamento econômico. O Tratado de Montevideú, ainda que de forma inadequadamente genérica em alguns pontos importantes, privilegiou não apenas o comércio, mas também questões relacionadas à reciprocidade, países menos desenvolvidos, questões setoriais etc., num contexto de ampla e necessária cooperação regional. A percepção quanto ao esgotamento da ALALC focou-se menos na questão comercial e mais nos objetivos maiores do processo: a implantação de novas indústrias, distribuídas de forma

coordenada dentro de um plano de investimentos regionais que levasse em conta a heterogeneidade econômica e social dos países. Nesse quadro, a integração pelas forças de mercado poderia reproduzir o modelo anterior de especialização, contrariando os objetivos finais do planejamento industrial regional. Enfim, a experiência da ALALC, não apenas pela sua amplitude, mas por considerar os aspectos dinâmicos da integração e por ter sido precedido por um importante debate sobre os benefícios da integração econômica em uma estratégia de desenvolvimento baseada na substituição de importações, foi uma importante referência para o debate em torno do desenvolvimento latino-americano. Infelizmente, todo este planejamento demandava um grau de cooperação que não foi possível na América Latina naquele momento. O erro de Prebisch e da CEPAL não foi ser contrário ao livre comércio. O erro, talvez, foi o exagero otimismo depositado na possibilidade de uma cooperação em um ambiente em que tudo conspirava contra essa cooperação. Mas apesar de todos os problemas, ainda temos importantes esquemas de integração na região.

## CONCLUSÃO

O debate sobre o desenvolvimento latino-americano teve um momento de particular riqueza após o final da segunda guerra mundial. Pelo esforço em entender a realidade da região e propor políticas e soluções, as contribuições da CEPAL foram fundamentais nesse debate. Infelizmente, muitos economistas ainda relacionam as contribuições cepalinas ou estruturalistas a políticas equivocadas que defendem uma industrialização ineficiente por demandar um protecionismo inadequado. Tratam essas contribuições como contrárias à unanimidade em torno dos benefícios da especialização e do livre comércio. Deveria a América Latina, segundo esses economistas, especializar-se na produção de matérias primas e bens primários, tendo em vista a explícita vantagem comparativa nessas categorias de produtos. Parecem desconhecer, entretanto, as verdadeiras contribuições da CEPAL e seus colaboradores.

Este trabalho procurou resgatar as contribuições iniciais do pensamento cepalino ou estruturalista para o debate sobre o desenvolvimento da América Latina. Procurou-se demonstrar que a industrialização defendida pela CEPAL teve como referência um conjunto de argumentos muito mais amplos do que a simples defesa da indústria nascente, um argumento que, aliás, foi abertamente debatido na evolução do pensamento econômico. Motivada inicialmente por uma incômoda evidência empírica, essa Comissão, sob a direção de Raul Prebisch, passou a desenvolver uma estrutura analítica que pôde proporcionar um diagnóstico alternativo acerca dos problemas e perspectivas para a região diante das alternativas de desenvolvimento que se colocavam na reestruturação do capitalismo mundial no período do pós-guerra. Seja pela explicação baseada em ciclos ou pela tendência de redução da participação dos produtos primários na renda dos países industrializados, havia fortes argumentos para acreditar que a divisão internacional do trabalho dentro do modelo caracterizado por *centro-periferia* estava impedindo uma distribuição mais justa dos frutos das inovações tecnológicas e elevando a distância entre as economias. Havia também considerações de ordem estratégica. Dois caminhos colocavam-se para a América Latina após a segunda guerra: continuar um processo de industrialização já iniciado e motivado por conjunturas externas desfavoráveis ou voltar a ter uma atividade produtiva pouco diversificada e baseada na produção primária. Nessa decisão, outros dois processos

eram particularmente relevantes. De um lado, o novo centro do capitalismo industrial demonstrava um baixo coeficiente de importação. De outro, o protecionismo agrícola europeu se colocava como um fator grande de incerteza aos países produtores agrícolas.

Uma conclusão importante nesse debate foi a defesa da interpretação de que a CEPAL, ao propor a industrialização na América Latina, não tinha como objetivo opor-se ao livre comércio. Pelo contrário. Propunha apenas que essa liberdade ocorresse em estruturas diferentes daquelas previstas pelo modelo *centro-periferia*. As mudanças estruturais decorrentes da industrialização, além de elevar a taxa de crescimento da região, poderiam proporcionar o aumento da participação da América Latina no comércio internacional, tanto de bens primários quanto de bens industriais. Não desprezou os riscos de uma industrialização deliberada em mercados fechados e limitados. Também não desconsiderou as limitações inerentes ao conceito de vantagens comparativas dinâmicas. Tais riscos e limitações foram tratados, nas palavras de Celso Furtado, a partir de uma ***concepção superior de planejamento industrial***: a integração e cooperação econômica entre os países da América Latina.

Outra importante conclusão do trabalho foi a de que o pensamento cepalino-estruturalista somente pode ser bem compreendido quando consideradas suas contribuições para a criação de um mercado comum latino-americano. A concepção acerca da integração já estava presente no “manifesto” de 49. Porém somente no final dos anos 50 é que a essa temática se coloca como central nas propostas cepalinas.

A integração econômica entre os países latino-americanos teria vários objetivos. Seria uma forma de tornar mais eficiente as indústrias substitutivas de importações que estariam sendo implantadas na região. A formação de um bloco regional poderia possibilitar importantes critérios de eficiência ao ampliar os mercados e permitir uma especialização regional de acordo com a produtividade dos fatores e disponibilidade de recursos, dentre outros critérios. Poderia ser também uma oportunidade de cooperação econômica num amplo esquema de planejamento industrial regional. Por fim, e não menos importante, poderia ser um instrumento de elevação do poder de barganha dos países latino-americanos nas relações econômicas e políticas internacionais, em um mundo configurado por grandes espaços regionais e onde o livre comércio parecia ser mais um discurso retórico do que uma real tendência. Essa maior eficiência produtiva e poder de barganha regional poderiam contribuir para o aproveitamento de melhores oportunidades para o aumento e diversificação das exportações dos países da região para as economias desenvolvidas. Nessa concepção está implícita outra conclusão

importante: o processo de substituição de importações seria uma etapa anterior de uma política mais ampla: a de promover as exportações industriais latino-americanas. O pensamento estruturalista, longe de conspirar contra o livre comércio, poderia torná-lo mais intenso e justo.

Mais do que contribuir para o debate sobre o desenvolvimento latino-americano, as colaborações da CEPAL foram fundamentais para a implantação de um importante processo de integração latino-americano: a Associação Latino-americana de Livre Comércio – ALALC, cuja institucionalidade se impôs por duas décadas, ainda que de forma extremamente frágil na segunda.

De forma semelhante ao que fazem com o pensamento estruturalista, muitos economistas também têm procurado desqualificar a ALALC como um processo equivocado, por ser contrário ao livre comércio. Comumente denominado de “velho regionalismo”, a ALALC seria uma concepção totalmente oposta ao “novo regionalismo”, também denominado de “regionalismo aberto” e concebido dentro do ideal do livre comércio que se impôs no mundo a partir dos anos 80. Procurou-se demonstrar que a ALALC tinha como um dos seus princípios fundamentais justamente elevar a participação da América Latina no comércio internacional, sendo assim um processo aberto em sua essência. Seu fracasso não deve ser julgado por ter sido construída com o objetivo de dar sustentação ao “equivocado” processo de substituição de importações, mas pelas dificuldades em se implantar um amplo esquema de reciprocidade e cooperação entre países pouco desenvolvidos, com instituições políticas frágeis, com ausência de democracia e inseridos em um mundo pouco cooperativo. Deve-se também lembrar que se tratava de um projeto extremamente ambicioso e implantado em um momento político totalmente adverso.

Infelizmente os objetivos em torno de um planejamento industrial regional proposto pela CEPAL não se realizaram. A industrialização acabou por se consolidar em várias economias a partir de mercados fechados. Isso responde a uma questão implícita neste trabalho: as políticas de substituição de importações não foram colocadas em prática de acordo com as estratégias concebidas por seus idealizadores.

Apesar do seu fracasso relativo, entretanto, a ALALC proporcionou uma importante experiência de integração ao favorecer outros processos sub-regionais na América Latina. Suas dificuldades foram consideradas nesses novos processos como se aquela tivesse sido uma etapa de aprendizagem na difícil tarefa de integração e cooperação dentro das relações econômicas e políticas internacionais, particularmente

entre países menos desenvolvidos. Também contribuiu para que a integração econômica fosse considerada no debate sobre o desenvolvimento econômico da América Latina. De fato, a integração econômica regional não pode ser vista como um estado ou um processo motivado essencialmente por questões comerciais.

A despeito de todas essas considerações, o processo de substituição de importações ainda é caracterizado por muitos como um contra-senso à racionalidade econômica. Mais do que isso, seus idealizadores são tidos, muitas vezes de maneira preconceituosa, como economistas pouco qualificados por serem contrários ao livre comércio. Trata-se, entretanto, de um preconceito criado por um desconhecimento do pensamento estruturalista em sua profundidade, que despreza ou interpreta de forma equivocada o contexto histórico particular vivido pela América Latina e que busca defender a universalidade das implicações da teoria econômica neoclássica. Sobre essa percepção de universalidade e a despeito do caráter conclusivo destas notas finais, merece destaque mais uma importante observação de Prebisch em seu manifesto de 49 sobre a difícil, porém necessária tarefa de se iniciar uma construção analítica adequada aos problemas da região (Prebisch, 1982a, pp. 106 – 107):

Son bien conocidas las dificultades que se oponen en Latinoamérica a una tarea de esta naturaleza. Acaso la principal de ellas sea o numero exiguo de economistas capaces de penetrar con criterio original en los fenómenos concretos latinoamericanos. Por una serie de razones no se logra suplir su carencia con la formación metódica de un número adecuado de hombres jóvenes de alta calificación intelectual. El enviarlos a las grandes universidades de la Europa y los Estados Unidos representa ya un progreso considerable, pero no suficiente. Pues una de las fallas más ingentes de que adolece la teoría económica general, contemplada desde la periferia, es su falso sentido de universalidad.

Mal podría pretenderse, en verdad, que los economistas de los grandes países, embargados en muy graves problemas propios, vayan a dedicar preferentemente su atención al estudio de los nuestros. Concierne primordialmente a los propios economistas latinoamericanos el conocimiento de la realidad de la América Latina. Solo se llega a explicarla racionalmente y con objetividad científica será dado alcanzar fórmulas eficaces de acción práctica.

No se interprete, sin embargo, que este propósito está animado un particularismo excluyente. Por el contrario, sólo se sabrá cumplirlo mediante un sólido conocimiento de las teorías elaboradas en los grandes países, con su gran caudal de verdades comunes. No hay que confundir el conocimiento reflexivo de lo ajeno con una sujeción mental a las ideas ajenas, de la que muy lentamente estamos aprendiendo a librarnos.<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> "São bem conhecidas as dificuldades que se opõem a uma tarefa dessa natureza na América latina. Talvez a principal delas seja o número de economistas capazes de penetrar, com um discernimento original, nos fenômenos concretos latino-americanos. Por uma série de razões, não se consegue superar a carência deles com a formação metódica de um número adequado de jovens de alta qualificação intelectual. Enviá-los às grandes universidades da Europa e dos Estados Unidos já representa um

Considerando a predominância do *Consenso de Washington* nas décadas recentes, Prebisch talvez tenha superestimado a capacidade latino-americana de se livrar da influência das teorias econômicas gerais difundidas nos livros textos produzidos por economistas dos países industrializados.

---

progresso considerável, mas não o suficiente, pois uma das falhas mais visíveis de que padece a teoria econômica geral, contemplada a partir da periferia, é seu falso sentido de universalidade.

Difícilmente se poderia pretender, na verdade, que os economistas dos grandes países, empenhados em gravíssimos problemas próprios, viessem a dedicar sua atenção preferencialmente ao estudo dos nossos. Compete primordialmente aos próprios economistas latino-americanos o conhecimento da realidade econômica da América Latina. Somente se viermos a explicá-la racionalmente e com objetividade científica é que será possível obtermos fórmulas eficazes de ação prática.

Nem por isso se deve entender, todavia, que esse propósito seja movido por um particularismo excludente. Pelo contrário, só será possível realizá-lo mediante um sólido conhecimento das teorias elaboradas nos grandes países, com sua grande profusão de verdades comuns. Não se deve confundir o conhecimento ponderado do que é do outro com uma submissão mental às idéias alheias, submissão esta de que estamos muito lentamente aprendendo a nos livrar." (Tradução extraída do livro cinquenta anos de pensamento da CEPAL, organizado por Ricardo Bielschowsky, vol. 1, p. 80.)

## BIBLIOGRAFIA

AGARWALA, Amar Narain e SINGH, Sampat Pal (org.). *A Economia do Subdesenvolvimento*. Editora Forense, Rio de Janeiro, 1969.

ANCHORDOQUI, Enrique. *La ALALC, sus actividades y una propuesta de preferencia arancelaria*. *Integración Latinoamericana*. INTAL - Buenos Aires, dezembro de 1979, ano 4, no. 70 pp. 3 - 13. 1979.

ANGULO H., Enrique. *O transporte e o comercio interlatino americano*. In Wionczek, 1966.

ARAGÃO, José María. ALADI: perspectivas a partir de la experiência de la ALALC y de la situación actual de la economia internacional. *Integración Latinoamericana*. INTAL - Buenos Aires, dezembro de 1983, ano 8, no. 86 pp. 3 - 22. 1983.

ALADI - Associação Latino Americana de Integração. *Desafios y perspectivas del proceso de integración regional em la próxima década*. Projecto ALADI/OEA. 2000.

BALASSA, Bela. *Teoria da Integração Econômica*. Livraria Clássica Editora. Lisboa, 1961.

BALASSA, Bela. *Hacia una teoría de integración económica*. In Wionczek (1966).

BALASSA, Bela e STOUTJESDIJK, Ardy. *Integración Econômica de Paises em desarrollo*. *El Trimestre Econômico*, jul – sep, XLII (167), México, 1975.

BHAGWATI, Jagdish, *Regionalism versus Multilateralism*. In DE MELO (2003).

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento. *Hacia una tarifa externa comum en América Latina*. Buenos Aires, 1969.

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento. *Além das fronteiras: o novo regionalismo na América Latina*. Progresso Econômico e Social na América Latina - Relatório 2002. Washington D.C. 2002.

BAUMANN, Renato e LERDA, Juan Carlos. *Brasil, Argentina e Uruguai: a integração em debate*. Editora Marco Zero e Universidade de Brasília. Brasília, 1987.

BEAUTELL, Cristóbal Lara. *Reexamen de la integración económica en América Latina y búsqueda de nuevas orientaciones*. Documento da CEPAL (E/CEPAL/R.209), 1979.

BELL, John Fred. *História do Pensamento Econômico*. 2ª. Edição. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1982.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*. Conselho Federal de Economia - COFECON/Ed. Record. Rio de Janeiro. 2000.

BHAGWATI, Jagdish. Regionalism versus multilateralism. *Writings on international economics*. Oxford University Press, 1997. 167 168

BRAGA, Márcio Bobik. Integração econômica na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL. *Cadernos Prolam*, ano I, vol.I. PROLAM/USP. São Paulo, 2002.

CAMPBELL, Jorge (org.) *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Relume Dumará. Rio de Janeiro, 2000.

CASANOVA, Pablo Gonzáles. (Org.). *América Latina: Historia de Medio Siglo*. México. Siglo Veintiuno Editores. 2ª Edición, 1988.

CEPAL. *Integración y reciprocidad económicas en Centroamérica*. Honduras, 1952.

CEPAL. Recomendaciones acerca de la estructura y normas del mercado común latinoamericano. *Boletín económico de América Latina*. Vol IV, no. 1, Santiago do Chile, 1959.

CEPAL. Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional. *Estudios e informes de la CEPAL*, no. 49, 1985.

CEPAL. O Regionalismo Aberto na América Latina e no Caribe: A Integração Econômica a Serviço da Transformação Produtiva com Equidade. In Bielschowsky (1994).

CAHNG, Há-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. Editora Unesp. São Paulo, 2003.

CHENERY, Hollis Burnley. *O papel da industrialização nos programas de desenvolvimento*. In. Agarwalla e Singh (1969).

CHENERY, Hollis B. *Vantagens comparativas e medida de política para o desenvolvimento*. In Savasini e outros (1979).

COOPER, Charles. A e Benton F. MASSELL. A new look at customs union theory. *The Economic Journal*, Vol. 75, no. 300, pp. 742 - 747, 1965a.

COOPER, Charles. A e Benton F. MASSELL. Toward a general theory of customs unions for developing countries. *Journal of Political Economy*, Vol. 73, No. 4 (part 1) pp. 461-76. 1965b.

DELL, Sidney. *Mercado Comum Latino-Americano: utopia ou realidade?* Edições O Cruzeiro. Rio de Janeiro, 1966.

DE MELO, Jaime e Arvind Panagariya. *New Dimensions in Regional Integration*. Center for Economic Policy Research, Australia, 2003.

DORNBUSCH, Rudiger. “Los costos y beneficios de la integración económica regional”. *Integración Latinoamericana*. INTAL - Buenos Aires, junho de 1986, ano 11, pp.13 – 26, 1986.

ETHIER, Wilfred John. The New Regionalism. *The Economic Journal*, Vol. 108, no. 448, pp. 1149 - 1161, 1998.

FERNÁNDEZ, Raquel. Returns to Regionalism: an Evaluation of Non-traditional Gains from RTAs. *NBER Working Paper*, no. 5970, 1997.

FFRENCH~DAVIS, Ricardo. *Economía internacional: teorías y políticas para el desarrollo*. Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

FFRENCH~DAVIS, Ricardo e GRIFFIN, Keith Broadwell. *Comércio internacional y políticas de desarrollo económico*. Fondo de Cultura Económica, México, 1967.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica da América Latina*. Liar Editor S.A. 2ª. Edição. Rio de Janeiro, 1969.

FURTADO, Celso. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. Coleção os Economistas, Editora Abril Cultural. São Paulo, 1983.

FURTADO, Celso. *Fantasia Organizada*. Editora Paz e Terra, 1985.

GONZÁLES, Norberto. Las Ideas motrices de tres procesos de industrialización. *Revista de la CEPAL*, no. 75, pp. 107 – 113, diciembre de 2001.

GRIEN, Raúl. *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

GURRIERI, Adolfo. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. El Trimestre Económico. México, 1982.

HAMILTON, Alexander. *Papers on public credit, commerce and finance*. Columbia University Press. 1934.

HERRERA, Felipe. *A integração econômica em marcha*. APEC Editora S.A. Rio de Janeiro, 1966.

HOUTHAKKER, Hendrik. S. “An international comparison of household expenditures patterns, commemorating the centenary of Enges’s Law. *Econométrica*, Vol. 25, no. 4, pp. 532-551, 1957.

ILPES - Instituto Latinoamericano de Planificassem Econômica y Social. *Consideraciones sobre la estratégia de industrializacion de America Latina*. Mimiografado. Santiago do Chile, 1967.

INTAL - Instituto para la integración da América Latina. *Instrumentos relativos a la integración economica de America Latina*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, México, 1968.

JOHNSON, Harry G. An economic theory of protectionism, tariff bargaining, and the formation of customs unions. *Journal of Political Economy*, Vol. 73, No. 3 pp. 256-283. 1965.

KRUGMAN, Paul e Maurice OBSTFELD. *Economia internacional: teoria e política*. Editora Pearson, 6ª. Edição. São Paulo, 2005.

LINDER, Staffan Burenstam, *Uniones aduaneiras y desarrollo económico*. In Wionczek (1966).

LIPSEY, Richard. The theory of customs union: trade diversion and welfare. *Economica*, vol. 24, no. 93, pp. 40-46. London, 1957.

LIST, Georg Friedrich. *Sistema Nacional de Economia Política*. Coleção os Economistas, Editora Abril Cultura. São Paulo, 1983.

MAGARINOS, Gustavo. *Instrumentos de integração e realizações da ALALC*. In Wionczek (1966).

MANIKIW, N. Gregory. *Introdução à Economia*. Editora Campus, 2ª. Edição. Rio de Janeiro, 2001.

MARIÁTEGUI, José Carlos. *Por um socialismo indo-americano*. Editora UFRJ. Rio de Janeiro, 2005.

MAYOBRE, José Antonio e outros. *Proposiciones a los presidentes latinoamericanos*. In Reynoso (1965).

MEADE, J. E. *The theory of customs unions*. Amsterdam: North-Holland, 1955.

MILL, Stuart. *Princípios de Economia Política*. Coleção os Economistas, Editora Abril Cultura, volume II. São Paulo, 1983.

MYNT, Hla. *A Economia do Desenvolvimento*. Zahar Editora, Rio de Janeiro, 1966.

NAÇÕES UNIDAS. *Post-war price relations in trade between under-developed and industrialized countries*. Whashington D.C., 1949.

NURSKÉ, Ragnar. “Padrões de comércio e desenvolvimento”. In Savasini et alli (1979).

OPAZO, Hugo. *La armonización de los sistemas aduaneros de los países de la ALALC*. In BID (1969).

PADIS, Pedro Calil (org.). *América Latina: cinquenta anos de industrialização*. Editora Hucitec, São Paulo, 1979.

PFETCSH, Frank R. *União Européia – história, instituições, processos*. Editora da Universidade de Brasília, 2002.

PREBISCH, Raúl. “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas” (1982a). In Gurrieri (1982).

PREBISCH, Raúl. “Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico” (1982b). In Gurrieri (1982).

PREBISCH, Raúl. “La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana” (1982c). In Gurrieri (1982).

PREBISCH, Raúl. “El mercado común latinoamericano” (1982d). In Gurrieri (1982).

PREBISCH, Raúl. *Dinâmica do desenvolvimento latino-americano*. Editora Fundo de Cultura. Rio de Janeiro. 1964.

REYNOSO, Plácido García (org.). *Hacia la integracion acelerada de America Latina*. Fondo de Cultura Económica. México, 1965.

RODRÍGUEZ, Octavio. *Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL*. Editora Forense. Rio de Janeiro, 1981.

RODRÍGUEZ, Octavio. *La ALALC: antecedentes, gestación, legados*. In Associação Latino Americana de Integração - ALADI, 2000.

SAVASINI, José Augusto A. et. alli (organizadores). *Economia Internacional*. Série ANPEC, Ed. Saraiva. São Paulo, 1979.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. Coleção os Economistas. Editora Abril Cultural. São Paulo, 1983.

SINGER, Hans. G. The distribution of gains between investing and borrowing countries. *The American Economic Review*, vol 40, no. 2, pp. 473 – 485, 1950.

THORP, Rosemary. *Progresso, pobreza e exclusão: uma história econômica da América Latina no século XX*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. New York, 1998.

TOYE, John e TOYE, Richard. The origins and interpretation of the Prebisch-Singer thesis. *History of Political Economy*, vol, 35, no. 3 pp. 437 – 467, 2003.

VINER, Jacob. *The customs union issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace. 1950.

VINER, Jacob. Conferências sobre as teorias do comércio internacional. *Revista Brasileira de Economia*, vol 5, no. 2 pp. 7 -225. Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 1951.

VERSIANI, Flávio Rabelo. *A experiência latino-americana de integração e os novos acordos Brasil, Argentina e Uruguai*. In Baumann e Lerda, 1987.

WIONCZEK, Miguel S (editor). *A integração econômica na América Latina: experiências e perspectivas*. Edições O Cruzeiro. Rio de Janeiro, 1966.

**ANEXOS: O Tratado de Montevideu, Protocolos e Resoluções.**

TRATADO DE MONTEVIDEO 1960

**CONSTITUTIVO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE LIBRE  
COMERCIO**

**(ALALC)**

---

**CAPITULO I**

**Nombre y objeto**

Artículo 1.- Por el presente Tratado las Partes Contratantes establecen una zona de libre comercio e instituyen la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (en adelante denominada "Asociación"), cuya sede es la ciudad de Montevideo (República Oriental del Uruguay).

La expresión "Zona", cuando sea mencionada en el presente Tratado, significa el conjunto de los territorios de las Partes Contratantes.

**CAPITULO II**

**Programa de liberación del intercambio**

Artículo 2.- La zona de libre comercio, establecida en los términos del presente Tratado, se perfeccionará en un período no superior a doce (12) años, a contar desde la fecha de su entrada en vigor.

Artículo 3.- Durante el período indicado en el artículo 2, las Partes Contratantes eliminarán gradualmente, para lo esencial de su comercio recíproco, los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier Parte Contratante.

A los fines del presente Tratado se entienden por gravámenes los derechos aduaneros y cualesquier otros recargos de efectos equivalentes - sean de carácter fiscal, monetario o cambiario - que incidan sobre las importaciones.

Lo dispuesto en este artículo no es aplicable a las tasas o recargos análogos, cuando respondan al costo de los servicios prestados.

Artículo 4.- El objetivo previsto en el artículo 3 será alcanzado por medio de negociaciones periódicas que se realizarán entre las Partes Contratantes y de los cuales deberán resultar:

- a) Listas Nacionales con las reducciones anuales de gravámenes y demás restricciones

que cada Parte Contratante conceda a las demás Partes Contratantes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5; y

- b) Una Lista Común con la relación de los productos cuyos gravámenes y demás restricciones las Partes Contratantes se comprometen por decisión colectiva a eliminar íntegramente para el comercio intrazonal en el período referido en el artículo 2, cumpliendo los porcentajes mínimos fijados en el artículo 7 y el proceso de reducción gradual establecido en el artículo 5.

Artículo 5.- Para la formación de las Listas Nacionales a que se refiere el inciso a) del artículo 4, cada Parte Contratante deberá conceder anualmente a las demás Partes Contratantes, reducciones de gravámenes equivalentes por lo menos al ocho por ciento (8%) de la media ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países, hasta alcanzar su eliminación para lo esencial de sus importaciones de la Zona, de acuerdo con las definiciones, métodos de cálculos, normas y procedimientos que figuran en Protocolo.

A tales efectos, se considerarán gravámenes para terceros países los vigentes al día treinta y uno de diciembre precedente a cada negociación.

Cuando el régimen de importación de una Parte Contratante contenga restricciones de naturaleza tal que no permita establecer la debida equivalencia con las reducciones de gravámenes otorgados por otras u otras Partes Contratantes, la contrapartida de tales reducciones se complementará mediante la eliminación o atenuación de aquellas restricciones.

Artículo 6.- Las Listas Nacionales entrarán en vigor el día primero de enero de cada año, con excepción de las que resulten de las primeras negociaciones las cuales entrarán en vigencia en la fecha que establecerán las Partes Contratantes.

Artículo 7.- La Lista Común deberá estar constituida por productos cuya participación en el valor global del comercio entre las Partes Contratantes alcance, por lo menos, los siguientes porcentajes, calculados de conformidad con lo dispuesto en Protocolo:

Veinticinco por ciento (25%) en el curso del primer trienio;

Cincuenta por ciento (50%), en el curso del segundo trienio;

Setenta y cinco por ciento (75%), en el curso del tercer trienio; y

Lo esencial de ese comercio, en el curso del cuarto trienio.

Artículo 8.- La inclusión de productos en la Lista Común es definitiva y las concesiones otorgadas sobre tales productos son irrevocables.

Para los productos que sólo figuren en las Listas Nacionales, el retiro de concesiones podrá ser admitido en negociaciones entre las Partes Contratantes y mediante adecuada compensación.

Artículo 9.- Para el cálculo de los porcentajes a que se refieren los artículos 5 y 7 se tomará como base el promedio anual del valor del intercambio en el trienio precedente al año en que se realice cada negociación.

Artículo 10.- Las negociaciones a que se refiere el artículo 4 - sobre la base de reciprocidad de concesiones - tendrán como objetivo expandir y diversificar el intercambio, así como promover la progresiva complementación de las economías de los países de la Zona.

En dichas negociaciones se contemplará con equidad la situación de las Partes Contratantes, cuyos niveles de gravámenes y restricciones sean notablemente diferentes a los de los demás Partes Contratantes.

Artículo 11.- Si como consecuencia de las concesiones otorgadas se produjeran desventajas acentuadas y persistentes en el comercio de los productos incorporados al programa de liberación, entre una Parte Contratante y el conjunto de las demás, la corrección de dichas desventajas será objeto de examen por las Partes Contratantes, a solicitud de la Parte Contratante afectada, con el fin de adoptar medidas adecuadas de carácter no restrictivo, para impulsar el intercambio comercial a los más altos niveles posibles.

Artículo 12.- Si como consecuencia de circunstancias distintas de la prevista en el artículo 11 se produjeran desventajas acentuadas y persistentes en el comercio de los productos incorporados en el programa de liberación, las Partes Contratantes, a solicitud de la Parte Contratante interesada, procurarán, en la medida a su alcance, corregir esas desventajas.

Artículo 13.- La reciprocidad prevista en el artículo 10 se refiere a la expectativa de corrientes crecientes de comercio entre cada Parte Contratante y el conjunto de las demás, con respecto a los productos que figuren en el programa de liberación y a los que se incorporen posteriormente.

### **CAPITULO III**

#### **Expansión del intercambio y complementación económica**

Artículo 14.- A fin de asegurar una continua expansión y diversificación del comercio recíproco, las Partes Contratantes procurarán:

- a) otorgar entre sí, respetando el principio de reciprocidad, concesiones que aseguren en la primera negociación, para las importaciones de los productos procedentes de la Zona, un tratamiento no menos favorable que el existente antes de la entrada en vigor del presente Tratado;
- b) incorporar en las Listas Nacionales el mayor número posible de productos que ya sean objeto de comercio entre las Partes Contratantes; y
- c) agregar a esas Listas un número creciente de productos que aún no formen parte del comercio recíproco.

Artículo 15.- Para asegurar condiciones equitativas de competencia entre las Partes Contratantes y facilitar la creciente integración y complementación de sus economías, especialmente en el campo de la producción industrial, las Partes Contratantes procuraran, en la medida de lo posible armonizar - en el sentido de los objetivos de liberación del presente Tratado - sus regímenes de importación y exportación así como los tratamientos aplicables a los capitales, bienes y servicios procedentes de fuera de la Zona.

Artículo 16.- Con el objeto de intensificar la integración y complementación a que se refiere el artículo 15, las Partes Contratantes:

- a) realizarán esfuerzos en el sentido de promover una gradual y creciente coordinación de las respectivas políticas de industrialización, patrocinando con este fin entendimientos entre representantes de los sectores económicos interesados; y
- b) podrán celebrar entre sí acuerdos de complementación por sectores industriales.

Artículo 17.- Los acuerdos de complementación a que se refiere el inciso b) del artículo 16 establecerán el programa de liberación que regirá para los productos del respectivo sector, pudiendo contener entre otras, cláusulas destinadas a armonizar los tratamientos que se aplicarán a las materias primas y a las partes complementarias empleadas en la fabricación de tales productos.

Las negociaciones de esos acuerdos estarán abiertas a la participación de cualquier Parte Contratante interesada en los programas de complementación.

Los resultados de las negociaciones serán objeto, en cada caso, de protocolos que entraran en vigor después de que, por decisión de las Partes Contratantes, se haya admitido su compatibilidad con los principios y objetivos generales del presente Tratado.

## **CAPITULO IV**

### **Tratamiento de la Nación más favorecida**

Artículo 18.- Cualquier ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio que se aplique por una Parte Contratante en relación con un producto originario de o destinado a cualquier otro país, será inmediata e incondicionalmente extendido al producto similar originario de o destinado al territorio de las demás Partes Contratantes.

Artículo 19.- Quedan exceptuados del tratamiento de la nación más favorecida previsto en el artículo 18, las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios ya concedidos o que se concedieren en virtud de convenios entre Partes Contratantes o entre Partes Contratantes y terceros países, a fin de facilitar el tráfico fronterizo.

Artículo 20.- Los capitales procedentes de la Zona gozarán en el territorio de cada Parte Contratante de tratamiento no menos favorable que aquel que se concede a los capitales provenientes de cualquier otro país.

## **CAPITULO V**

### **Tratamiento en materia de tributos internos**

Artículo 21.- En materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos, los productos originarios del territorio de una Parte Contratante gozarán en el territorio de otra Parte Contratante de tratamiento no menos favorable que el que se aplique a productos similares nacionales.

Artículo 22.- En los casos de los productos incluidos en el programa de liberación que no sean producidos o no se produzcan en cantidades sustanciales en su territorio, cada Parte Contratante tratará de evitar que los tributos u otras medidas internas que se apliquen deriven en la anulación o reducción de cualquier concesión o ventaja obtenida por cualquier Parte Contratante en el curso de las negociaciones.

Si una Parte Contratante se considerase perjudicada por las medidas mencionadas en el párrafo anterior, podrá recurrir a los órganos competentes de la Asociación con el fin de que se examine la situación planteada y se formulen las recomendaciones que correspondan.

## **CAPITULO VI**

### **Cláusulas de Salvaguardia**

Artículo 23.- Las Partes Contratantes podrán autorizar a cualquier Parte Contratante a imponer con carácter transitorio, en forma no discriminatoria y siempre que no signifiquen una reducción del consumo habitual en el país importador, restricciones a la importación de productos procedentes de la Zona, incorporados al programa de liberación, cuando ocurran importaciones en cantidades o en condiciones tales que causen o amenacen causar perjuicios graves a determinadas actividades productivas de significativa importancia para la economía nacional.

Artículo 24.- Las Partes Contratantes podrán autorizar igualmente a una Parte Contratante que haya adoptado medidas para corregir el desequilibrio de su balance de pagos global, a que extienda dichas medidas, con carácter transitoria y en forma no discriminatoria al comercio intrazonal de productos incorporados al programa de liberación.

Las Partes Contratantes procurarán que la imposición de restricciones en virtud de la situación del balance de pagos no afecte, dentro de la Zona, al comercio de los productos incorporados al programa de liberación.

Artículo 25.- Cuando las situaciones contempladas en los artículos 23 y 24 exigieren providencias inmediatas, la Parte Contratante interesada podrá, con carácter de emergencia y "ad referéndum" de las Partes Contratantes, aplicar las medidas en dichos artículos previstas, debiendo en este sentido comunicarlas de inmediato al Comité, a que se refiere el artículo 33, quien, si lo juzgase necesario, convocará a sesiones extraordinarias de la Conferencia.

Artículo 26.- Si la aplicación de las medidas contempladas en este Capítulo se prolongase por más de un año, el Comité propondrá a la Conferencia, a que se refiere el artículo 33, por iniciativa propia o a pedido de cualquier Parte Contratante, la iniciación inmediata de negociaciones, a fin de procurar la eliminación de las restricciones adoptadas.

Lo dispuesto en el presente artículo no afecta la norma prevista en el artículo 8.

## **CAPITULO VII**

### **Disposiciones especiales sobre agricultura**

Artículo 27.- Las Partes Contratantes procurarán coordinar sus políticas de desarrollo agrícola y de intercambios de productos agropecuarios, con objeto de lograr el mejor aprovechamiento de sus recursos naturales, elevar el nivel de vida de la población rural y garantizar el abastecimiento normal en beneficio de los consumidores, sin desarticular las producciones habituales de cada Parte Contratante

Artículo 28.- Dentro del período a que se refiere el artículo 2, cualquier Parte Contratante podrá aplicar, en forma no discriminatoria, al comercio de productos agropecuarios de considerable importancia para su economía, incorporados al programa de liberación y siempre que no signifique disminución de su consumo habitual ni incremento de producciones antieconómicas, medidas adecuadas destinadas a:

- a) limitar las importaciones a lo necesario para cubrir los déficit de producción interna; y
- b) nivelar los precios del producto importado a los del producto nacional.

La Parte Contratante que decida adoptar tales medidas deberá llevarlas a conocimiento de las otras Partes Contratantes, antes de su aplicación

Artículo 29.- Durante el período fijado en el artículo 2 se procurará lograr la expansión del comercio de productos agropecuarios de la Zona, entre otros medios, por acuerdos entre las Partes Contratantes, destinados a cubrir los déficit de las producciones nacionales.

Para ese fin, las Partes Contratantes darán prioridad a los productos originarios de los territorios de otras Partes Contratantes en condiciones normales de competencia, tomando siempre en consideración las corrientes tradicionales del comercio intrazonal.

Cuando esos acuerdos se realizaren entre dos o más Partes Contratantes, las demás Partes Contratantes deberán ser informadas antes de la entrada en vigor de esos acuerdos.

Artículo 30.- Las medidas previstas en este Capítulo no deberán ser utilizadas para obtener la incorporación a la Producción agropecuaria de recursos que signifiquen una disminución del nivel medio de productividad preexistente, en la fecha de entrada en vigor del presente Tratado.

Artículo 31.- En caso de que una Parte Contratante se considere perjudicada por disminución de sus exportaciones como consecuencia de la reducción del consumo habitual del país importador resultante de las medidas indicadas en el artículo 28 y/o de incremento antieconómico de las producciones a que se refiere el artículo anterior, podrá recurrir a los órganos competentes de la Asociación a efectos de que estos examinen la situación presentada y, si fuera del caso, formulen las recomendaciones para que se adopten las medidas adecuadas, las que serán aplicadas en conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.

## **CAPITULO VIII**

### **Medidas en favor de países de menor desarrollo económico relativo**

Artículo 32.- Las Partes Contratantes, reconociendo que la consecución de los objetivos del presente Tratado será facilitada por el crecimiento de las economías de los países de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona, realizarán esfuerzos en el sentido de crear condiciones favorables a ese crecimiento.

Para este fin, las Partes Contratantes podrán:

- a) autorizar a una Parte Contratante a conceder a otra Parte Contratante de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona, mientras sea necesario y con carácter transitorio, a los fines previstos en el presente artículo, ventajas no extensivas a las demás Partes Contratantes, con el fin de estimular la instalación o la expansión de determinadas actividades productivas;
- b) autorizar a una Parte Contratante de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona a cumplir el programa de reducción de gravámenes y otras restricciones en condiciones más favorables, especialmente convenidas;
- c) autorizar a una Parte Contratante de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona a adoptar medidas adecuadas a fin de corregir eventuales desequilibrios en su balance de pagos;
- d) autorizar a una Parte Contratante de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona a que aplique, cuando sea necesario y con carácter transitorio, en forma no discriminatoria: y mientras no signifique una reducción de su consumo habitual, medidas adecuadas con el objeto de proteger, la producción nacional de productos incorporados al programa de liberación que sean de importancia básica para su desarrollo económico;
- e) realizar gestiones colectivas en favor de una Parte Contratante de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona, en eses sentido de apoyar y promover, dentro y fuera de la Zona, medidas de carácter financiero o técnico destinadas a lograr la expansión de las actividades productivas ya existentes o a fomentar nuevas actividades, especialmente las que tengan por objeto la industrialización de sus materias primas; y

- f) promover o apoyar, según sea el caso, programas especiales de asistencia técnica de una o más Partes Contratantes destinados a elevar, en países de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona, los niveles de productividad de determinados sectores de producción.

## CAPITULO IX

### Órganos de la Asociación

Artículo 33.- Son órganos de la Asociación la Conferencia de las Partes Contratantes (denominada en este Tratado "la Conferencia") y el Comité Ejecutivo Permanente (denominado en este Tratado "el Comité").

Artículo 34.- La Conferencia es el órgano máximo de la Asociación. Tomará todas las decisiones sobre los asuntos que exijan resolución conjunta de las Partes Contratantes y tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

- a) adoptar las providencias necesarias para la ejecución del presente Tratado y examinar los resultados de la aplicación del mismo;
- b) promover la realización de las negociaciones previstas en el artículo 4 y apreciar sus resultados;
- c) aprobar el presupuesto anual de gastos del Comité y fijar las contribuciones de cada Parte Contratante;
- d) establecer su reglamento y aprobar el reglamento del Comité;
- e) elegir un presidente y dos vicepresidentes para cada período de sesiones;
- f) designar el secretario ejecutivo del Comité; y
- g) entender en los demás asuntos de interés común.

Artículo 35.- La Conferencia estará constituida por delegaciones debidamente acreditadas de las Partes contratantes. Cada delegación tendrá derecho a un voto.

Artículo 36.- La Conferencia se reunirá:

- a) en sesiones ordinarias, una vez por año; y
- en sesiones extraordinarias, cuando fuere convocada por el Comité.
- b)

En cada período de sesiones la Conferencia fijará la sede y la fecha del siguiente período de sesiones ordinarias.

Artículo 37.- La Conferencia sólo podrá tomar decisiones con la presencia, de por lo menos, dos tercios (2/3) de las Partes Contratantes.

Artículo 38.- Durante los dos primeros años de vigencia del presente Tratado, las decisiones de la Conferencia serán tomadas con el voto afirmativo de, por lo menos, dos tercios (2/3) de las Partes Contratantes y siempre que no haya voto negativo.

Las Partes Contratantes establecerán en la misma forma, el sistema de votación que se adoptará después de este período.

Con el voto afirmativo de dos tercios (2/3) de las Partes Contratantes:

- a) se aprobará el presupuesto anual de gastos del Comité;
- b) se elegirá el presidente y dos vicepresidentes de la Conferencia, así como el Secretario Ejecutivo; y
- c) se fijarán la fecha y la sede de los períodos de sesiones de la Conferencia.

Artículo 39.- El Comité es el órgano permanente de la Asociación encargado de velar por la aplicación de las disposiciones del presente Tratado y tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones y obligaciones:

- a) Convocar la Conferencia;
- b) someter a la aprobación de la Conferencia un programa anual de trabajos así como un proyecto de presupuesto anual de gastos de Comité;
- c) representar a la Asociación ante terceros países y organismos o entidades internacionales, con el objeto de tratar asuntos de interés común. Asimismo, la representará en los contratos y demás actos de derecho público y privado;
- d) realizar los estudios, sugerir las providencias y formular a la Conferencia las recomendaciones que considere conveniente para el mejor cumplimiento del Tratado;
- e) someter a las sesiones ordinarias de la Conferencia un informe anual sobre sus actividades y sobre los resultados de la aplicación del presente Tratado;
- f) solicitar el asesoramiento técnico así como la colaboración de personas y de organismos nacionales e internacionales
- g) tomar las decisiones que le fueran delegadas por la Conferencia; y
- h) ejecutar las tareas que le fueren encomendadas por la Conferencia.

Artículo 40.- El Comité estará constituido por un Representante permanente de cada Parte Contratante, con derecho a un voto.

Cada Representante tendrá un Suplente.

Artículo 41.- El Comité tendrá una Secretaría dirigida por un Secretario Ejecutivo y compuesta de personal técnico y administrativo.

El Secretario Ejecutivo, que será elegido por la Conferencia para un período de tres años, renovable por iguales plazos, participará en el plenario del Comité sin derecho a voto.

El Secretario Ejecutivo será el Secretario General de la Conferencia y tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- a) organizar los trabajos de la Conferencia y del Comité;
- b) preparar el proyecto de presupuesto anual de gastos del Comité; y
- c) contratar y admitir al personal técnico y administrativo, de acuerdo con lo dispuesto en el reglamento del Comité.

Artículo 42.- En el desempeño de sus funciones, el Secretario Ejecutivo y el personal de la Secretaría no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno ni de entidades nacionales o internacionales. Se abstendrán de cualquier actitud incompatible con su calidad de funcionarios internacionales.

Las Partes Contratantes se comprometen a respetar el carácter internacional de las funciones del Secretario Ejecutivo y del personal de la Secretaría absteniéndose de ejercer sobre los mismos cualquier influencia en el desempeño de sus funciones.

Artículo 43.- A fin de facilitar el estudio de problemas específicos, el Comité podrá establecer comisiones consultivas integradas por representantes de los diversos sectores de las actividades económicas de cada una de las Partes Contratantes.

Artículo 44.- El Comité solicitará para los órganos de la Asociación, el asesoramiento técnico de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) y de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de los Estados Americanos (CIES).

Artículo 45.- El Comité se constituirá a los sesenta días de la entrada en vigencia del presente Tratado y tendrá su sede en la ciudad de Montevideo.

## **CAPITULO X**

### **Personalidad jurídica - inmunidades y privilegios**

Artículo 46.- La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio gozará de completa personalidad jurídica y especialmente de capacidad para:

- a) contratar;
- b) adquirir los bienes muebles e inmuebles indispensables para la realización de sus objetivos y disponer de ellos;
- c) demandar en juicio; y
- d) conservar fondos en cualquier moneda y hacer las transferencias necesarias.

Artículo 47.- Los representantes de las Partes Contratantes, así como los funcionarios y asesores internacionales de la Asociación gozarán en la Zona de las inmunidades y privilegios diplomáticos y demás necesarios para el ejercicio de sus funciones.

Las Partes Contratantes se comprometen a celebrar en el plazo más breve posible un acuerdo destinado a reglamentar lo dispuesto en el párrafo anterior, en el cual se definirán dichos privilegios e inmunidades.

La Asociación celebrará un acuerdo con el Gobierno de la República Oriental del Uruguay a efectos de precisar los privilegios e inmunidades de que gozarán dicha Asociación, sus órganos y sus funcionarios y asesores internacionales

## **CAPITULO XI**

### **Disposiciones diversas**

Artículo 48.- Ninguna modificación introducida por una Parte Contratante en el régimen de imposición de gravámenes a la importación podrá significar un nivel de gravámenes menos favorable que el vigente antes de la modificación, para cada uno de los productos que fueren objeto de concesiones a las demás Partes Contratantes.

Se exceptúa del cumplimiento de la exigencia establecida en el párrafo anterior la actualización del aforo ("pauta del valor mínimo") para la aplicación de gravámenes aduaneros, siempre que esta actualización responda, exclusivamente al valor real de la mercadería. En este caso el valor no incluye los gravámenes aduaneros aplicados a la mercadería.

Artículo 49.- Para la mejor ejecución de las disposiciones del presente Tratado, las Partes Contratantes procurarán, en el más breve plazo posible:

- a) Fijar los criterios que serán adoptados para la determinación del origen de las mercaderías, así como su condición de materias primas, productos semielaborados o productos elaborados;
- b) Simplificar y uniformar los trámites y formalidades relativas al comercio recíproco;
- c) Establecer una nomenclatura tarifaria que sirva de base común para la presentación de las estadísticas y la realización de las negociaciones previstas en el presente

Tratado;

- d) Determinar lo que se considera tráfico fronterizo para los efectos del artículo 19; y
- e) Establecer los criterios para la caracterización del "dumping" y otras prácticas desleales de comercio y los procedimientos al respecto.

Artículo 50.- Los productos importados desde la Zona por una Parte Contratante no podrán ser reexportados, salvo cuando para ello hubiere acuerdo entre las Partes Contratantes interesadas.

No se considerará reexportación, si el producto fuere sometido en el país importador a un proceso de industrialización o elaboración cuyo grado será calificado por el Comité.

Artículo 51.- Los productos importados o exportados por una Parte Contratante gozarán de libertad de tránsito dentro de la Zona y estarán sujetos, exclusivamente, al pago de las tasas normalmente aplicables a la prestación de servicios.

Artículo 52.- Ninguna Parte Contratante podrá favorecer sus exportaciones mediante subsidios u otras medidas que pueden perturbar las condiciones normales de competencia dentro de la Zona.

No se considera subsidio la exoneración en favor de un producto exportado, de los derechos o impuestos que graven el producto o sus componentes cuando se destine al consumo interno, ni la devolución de esos derechos e impuestos ("draw back").

Artículo 53.- Ninguna disposición del presente Tratado será interpretada como impedimento para la adopción y el cumplimiento de medidas destinadas a la:

- a) protección de la moralidad pública;
- b) aplicación de leyes y reglamentos de seguridad;
- c) regulación de las importaciones o exportaciones de armas, municiones y otros materiales de guerra y, en circunstancias excepcionales, de todos los demás artículos militares, siempre que no interfieran con lo dispuesto en el artículo 51 y en los Tratados sobre libre tránsito irrestricto vigentes en las Partes Contratantes;
- d) protección de la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales;
- e) importación y exportación de oro y plata metálicos;
- f) protección del patrimonio nacional de valor artístico, histórico o arqueológico; y
- g) exportación, utilización y consumo de materiales nucleares, productos radiactivos o cualquier otro material utilizable en el desarrollo o aprovechamiento de la energía nuclear.

Artículo 54.- Las Partes Contratantes empeñaran sus máximos esfuerzos en orientar sus políticas hacia la creación de condiciones favorables al establecimiento de un mercado común latinoamericano. A tal efecto, el Comité procederá a realizar estudios y a considerar proyectos y planes tendientes a la consecución de dicho objetivo, procurando coordinar sus trabajos con los que realizan otros organismos internacionales.

## **CAPITULO XII**

### **Cláusulas finales**

Artículo 55.- El presente Tratado no podrá ser firmado con reservas, ni podrán éstas ser recibidas en ocasión de su ratificación o adhesión.

Artículo 56.- El presente Tratado será ratificado por los Estados Signatarios en el más breve plazo posible

Los Instrumentos de Ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República Oriental del Uruguay, el cual comunicará la fecha de depósito a los Gobiernos de los Estados que hayan firmado el presente Tratado y a los que en su caso hayan adherido.

Artículo 57.- El presente Tratado entrará en vigor treinta días después del depósito del tercer Instrumento de Ratificación, con relación a los tres primeros países que lo ratifiquen; y, para los demás signatarios, el trigésimo día posterior al depósito del respectivo Instrumento de Ratificación, y en el orden en que fueren depositadas las ratificaciones.

El Gobierno de la República Oriental del Uruguay notificará al Gobierno de cada uno de los Estados Signatarios la fecha de la entrada en vigor del presente Tratado.

Artículo 58.- Después de su entrada en vigor, el presente Tratado quedará abierto a la adhesión de los demás Estados Latinoamericanos, que deberán depositar, a tal efecto, ante el Gobierno de la República Oriental del Uruguay el correspondiente Instrumento de Adhesión. El Tratado entrará en vigor para el Estado adherente treinta días después del depósito del respectivo Instrumento.

Los Estados adherentes efectuarán las negociaciones a que se refiere el artículo 4, en la sesión de la Conferencia inmediatamente posterior a la fecha de depósito del Instrumento de Adhesión.

Artículo 59.- Cada Parte Contratante comenzará a beneficiarse de las concesiones ya otorgadas entre sí por las demás Partes Contratantes, a partir de la fecha en que entren en vigor las reducciones de gravámenes y demás restricciones negociadas por ellas sobre la base de reciprocidad y cumplidos los compromisos mínimos a que se refiere el artículo 5, acumulados durante el período transcurrido desde la entrada en vigor del presente Tratado.

Artículo 60.- Las Partes Contratantes podrán introducir enmiendas al presente Tratado, las cuales serán formalizadas en protocolos que entrarán en vigor una vez que hayan sido ratificados por todas las Partes Contratantes y depositados los respectivos Instrumentos.

Artículo 61.- Expirado el plazo de doce (12) años, a contar desde la fecha de entrada en vigor del presente Tratado, las Partes Contratantes procederán a examinar los resultados obtenidos en virtud de su aplicación, e iniciarán las negociaciones colectivas necesarias para la mejor consecución de los objetivos del Tratado y, si fuere oportuno, para adaptarlo a una nueva etapa de integración económica.

Artículo 62.- Las disposiciones del presente Tratado no afectarán los derechos y obligaciones resultantes de convenios suscritos por cualquiera de las Partes Contratantes con anterioridad a la entrada en vigor del presente Tratado.

Cada Parte Contratante tomará, sin embargo, las providencias necesarias para armonizar las disposiciones de los convenios vigentes con los objetivos del presente Tratado.

Artículo 63.- El presente Tratado tendrá duración ilimitada.

Artículo 64.- La Parte Contratante que desee desligarse del presente Tratado deberá comunicar esa intención a las demás Partes Contratantes en una de las sesiones ordinarias de la Conferencia, efectuando la entrega formal del documento de denuncia en la sesión ordinaria siguiente.

Formalizada la denuncia, cesarán automáticamente para el Gobierno denunciante los derechos y obligaciones que corresponden a su condición de Parte Contratante, exceptuando los referentes a las reducciones de gravámenes y demás restricciones recibidas u otorgadas en cumplimiento del programa de liberación, las cuales continuarán en vigor por un período de cinco años, a partir de la fecha de la formalización de la denuncia.

El plazo indicado en el párrafo anterior podrá ser disminuido, en casos debidamente fundados, por acuerdo de la Conferencia y a petición de Parte Contratante interesada.

Artículo 65.- El presente Tratado se denominará Tratado de Montevideo.

EN FE DE LO CUAL, los Plenipotenciarios que suscriben, habiendo depositado sus Plenos Poderes, hallados en buena y debida forma, firman el presente Tratado en nombre de sus respectivos Gobiernos.

HECHO en la ciudad de Montevideo, a los dieciocho días del mes de febrero del año mil novecientos sesenta, en un original en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente válidos. El Gobierno de la República Oriental del Uruguay será el depositario del presente Tratado y enviará copias debidamente autenticadas del mismo a los Gobiernos de los demás países signatarios y adherentes.

Por el Gobierno de la Republica de la Argentina:  
Diogenes Taboada

Por el Gobierno de la Republica de los Estados Unidos de Brasil:  
Horácio Lafer

Por el Gobierno de la Republica de Chile:  
Gemar Vergara Donoso  
Domingo Arteaga

Por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos:  
Manuel Tello

Por el Gobierno de Paraguay  
Raul Sapena Pastor  
Ezequiel Gonzalez Alsina  
Ramon Chamorro

Por el Gobierno de Perú:  
Herman C. Bellindo  
Gonzalo N. de Aramburu

Por el Gobierno de la Republica Oriental de Uruguay  
Homero Martines Montero  
Mateo J. Magariños

---

## **PROTOCOLO No. I**

### **SOBRE NORMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA LAS NEGOCIACIONES**

En el momento de la firma del Tratado que establece una Zona de Libre Comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Tratado de Montevideo), los Representantes que lo firman, debidamente autorizados por sus Gobiernos, convienen en el siguiente Protocolo:

#### **TÍTULO I**

##### **Cálculo de las Medias Ponderadas**

1. Para los fines del Artículo 5 del Tratado de Montevideo, se entenderá que de las negociaciones para la formación de las Listas Nacionales deberá resultar, entre la media ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países y la que registrá para las importaciones provenientes de la Zona, una diferencia no inferior al producto del ocho por ciento (8%) de la media ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países por el número de años de vigencia del Tratado.
2. Por lo tanto, el mecanismo de reducción se basará en dos medias ponderadas: una, la que corresponde al promedio de los gravámenes vigentes para terceros países y, otra, la que se refiere al promedio de los gravámenes que registrarán para las importaciones del área.
3. Cada una de esas medias ponderadas se calculará dividiendo el monto total de los importes de los gravámenes que corresponderían a la importación del conjunto de los artículos considerados, por el valor total de las importaciones de ese conjunto.

4. Este cálculo dará para cada media ponderada una expresión en porcentaje (o "ad valorem"). La comparación de ambas es la que deberá arrojar una diferencia no inferior al producto que resulte de multiplicar el factor 0,08 (o sea ocho por ciento) por el número de años transcurridos.

5. La fórmula anterior se expresa de la siguiente manera:

$$t = T (1-0,08n) \text{ en la cual}$$

t = media ponderada de los gravámenes que regirán para las importaciones procedentes de la Zona;

T = media ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países;

n = número de años de vigencia del Tratado.

6. Para el cálculo de las medias ponderadas correspondientes a cada uno de las Partes Contratantes se tomarán en consideración:

- a) los productos originarios del territorio de las demás Partes Contratantes importados de la Zona en el trienio anterior y los nuevos productos que sean incluidos en la respectiva Lista Nacional como resultado de negociaciones;
- b) el valor total de las importaciones de toda procedencia de cada uno de los productos a que se refiere el inciso a) en el trienio previo a cada negociación; y
- c) los gravámenes a las importaciones desde terceros países vigentes el día treinta y uno de diciembre inmediatamente anterior a las negociaciones y los gravámenes a las importaciones desde la Zona que entrarán en vigor el día primero de enero siguiente a esas negociaciones.

7. Las Partes Contratantes podrán excluir de los productos a que se refiere el inciso a), aquellos de valor poco significativo, siempre que los mismos no representen en conjunto más del cinco por ciento (5%) del valor de las importaciones desde la Zona.

## **TÍTULO II**

### **Intercambio de Informaciones**

8. Las Partes Contratantes deberán proporcionarse, por intermedio del Comité Ejecutivo Permanente, informaciones tan completas como sea posible sobre:

- a) estadísticas de las importaciones y exportaciones (valores en dólares y cantidades, tanto por país de procedencia como de destino), así como de las producciones y de los consumos nacionales;
- b) legislación y reglamentaciones aduaneras;

- c) legislación, reglamentaciones y prácticas cambiarias, monetarias, fiscales y administrativas referentes a las exportaciones e importaciones;
- d) tratados y acuerdos internacionales de comercio cuyas disposiciones se relacionen con el Tratado;
- e) regímenes de subsidios directos o indirectos a la producción o a las exportaciones, inclusive sistemas de precios mínimos; y
- f) regímenes de comercio estatal.

9. En lo posible, estas informaciones deberán estar permanentemente a disposición de las Partes Contratantes. Ellas serán especialmente actualizadas, con suficiente anticipación a la fecha de iniciación de las negociaciones anuales.

### **TÍTULO III**

#### **Negociación de las Listas Nacionales**

10. Antes del día treinta de junio de cada año, las Partes Contratantes deberán proporcionarse recíprocamente, por intermedio del Comité Ejecutivo Permanente, la nómina de los productos para los cuales solicitan concesiones y, antes del día quince de agosto de cada año (con excepción del primer año que será antes del 1° de octubre), la nómina preliminar de los artículos sobre los cuales están dispuestas a ofrecer concesiones.

11. El día primero de setiembre de cada año (con excepción del primer año que será antes del 1° de noviembre) las Partes Contratantes iniciarán la negociación de las concesiones que cada una de ellas efectuará al conjunto de las demás. La apreciación de estas concesiones se hará en forma multilateral, sin perjuicio de que las negociaciones se realicen por pares o grupos de países, según el interés que exista respecto de determinados productos.

12. Concluida esta fase de las negociaciones, el Comité Ejecutivo Permanente efectuará las comprobaciones a que se refiere el Título I de este Protocolo y comunicará a cada Parte Contratante en el plazo más breve, el porcentaje en que sus concesiones individuales rebajan la media ponderada de los gravámenes vigentes para las importaciones provenientes de la zona, en relación con la media ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países.

13. Cuando las concesiones negociadas no alcance a cumplir el correspondiente compromiso mínimo, se proseguirán las gestiones entre las Partes Contratantes, de modo que, a más tardar el día primero de noviembre de cada año, se dé a publicidad simultáneamente por cada una de las Partes Contratantes a la nómina de reducciones de gravámenes y otras restricciones que entrarán en vigor a partir del día primero de enero siguiente.

### **TÍTULO IV**

## **Negociación de la Lista Común**

14. Durante cada trienio y, a más tardar, el día treinta y uno de mayo del tercero, sexto, noveno y duodécimo años de vigencia del Tratado, el Comité Ejecutivo Permanente suministrará a las Partes Contratantes informaciones estadísticas del valor y volumen de los productos que se han intercambiado en la Zona durante el trienio precedente, indicando la proporción que cada uno de ellos ha tenido en el intercambio global.

15. Antes del día treinta de junio del tercero, sexto y noveno años de vigencia del Tratado, las Partes Contratantes intercambiarán la nómina de productos cuya inclusión en la Lista Común deseen negociar.

16. Las Partes Contratantes procederán a negociar multilateralmente, de manera tal que, antes del día treinta de noviembre del tercero, sexto, noveno y duodécimo años, quede constituida la Lista Común con productos cuyo valor satisfaga los compromisos mínimos a que se refiere el Artículo 7º del Tratado.

## **TÍTULO V**

### **Disposiciones Especiales y Transitorias**

17. En las negociaciones a que se refiere este Protocolo, se tomarán en consideración los casos en los cuales diferentes niveles de gravámenes sobre ciertos productos determinen condiciones no equitativas de competencia entre los productores de la Zona.

18. Con este fin, se procurará la equiparación previa de tarifas o cualquier otro procedimiento adecuado para obtener la más efectiva reciprocidad.

EN FE DE LO CUAL, los respectivos Representantes firman el presente Protocolo.

HECHO en la ciudad de Montevideo, a los dieciocho días del mes de febrero de mil novecientos sesenta, en un original en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente válidos.

El Gobierno de la República Oriental del Uruguay será el depositario del presente Protocolo y enviará copias debidamente autenticadas del mismo a los Gobiernos de los demás países signatarios y adherentes.

---

## **PROCOLO No. II**

### **SOBRE CONSTITUCIÓN DE UN COMITÉ PROVISIONAL**

En el momento de la firma del Tratado que establece una zona de libre comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Tratado de Montevideo), los Representantes que lo firman, debidamente autorizados por sus Gobiernos,

considerando la necesidad de adoptar y coordinar medidas que faciliten la entrada en vigor del Tratado, convienen lo siguiente:

1. Se constituye un Comité Provisional formado por un Representante de cada Estado signatario. Cada representante tendrá un suplente.

En su primera reunión el Comité Provisional elegirá de su seno un Presidente y dos Vicepresidentes.

2. Competerá al Comité Provisional:

- a) elaborar su reglamento interno;
- b) preparar dentro de los sesenta días de la fecha de su instalación el respectivo programa de trabajos, estableciendo su presupuesto de gastos y las contribuciones de cada país;
- c) tomar las providencias y preparar los documentos necesarios para la presentación del Tratado a las Partes Contratantes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (G.A.T.T.);
- d) convocar y preparar la organización de la primera Conferencia de las Partes Contratantes;
- e) reunir y preparar las informaciones y estadísticas necesarias para la realización de la primera serie de negociaciones relativas al cumplimiento del programa de liberación previsto en el Tratado;
- f) realizar o promover la ejecución de estudios y trabajos, así como tomar las providencias que fueren necesarias, en el interés común, durante el período de su funcionamiento; y
- g) preparar un anteproyecto de acuerdo sobre los privilegios e inmunidades a que se refiere el Artículo 47 del Tratado.

3. En los asuntos de carácter técnico asesorarán al Comité Provisional la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (C.E.P.A.L.) y el Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de los Estados Americanos (C.I.E.S.), en los mismos términos establecidos en el Protocolo existente al respecto.

4. El Comité Provisional designará un Secretario Administrativo y demás personal necesario.

5. El Comité Provisional se instalará el 1º de abril de 1960, necesitando un mínimo de cuatro miembros para tomar decisiones. Hasta esa fecha continuará actuando la Mesa de la Conferencia Intergubernamental para el establecimiento de una Zona de Libre Comercio entre países de América Latina y al solo efecto de la instalación del Comité Provisional.

6. El Comité Provisional permanecerá en funciones hasta que se constituya el Comité Ejecutivo Permanente previsto en el Artículo 33 del Tratado.

7. El Comité Provisional tendrá su sede en la ciudad de Montevideo.

8. Se encomienda a la Mesa de la citada Conferencia solicitar al Gobierno de la República Oriental del Uruguay que adelante las sumas necesarias para atender el pago de los sueldos del personal y a los gastos de instalación y funcionamiento del Comité Provisional durante los primeros noventa días. Dichas sumas serán reembolsadas posteriormente por los Estados signatarios del presente Tratado.

9. El Comité Provisional hará gestiones ante los Gobiernos signatarios en el sentido de asegurar para los miembros de las representaciones en el Comité Provisional, así como para los funcionarios y asesores internacionales de éste, las inmunidades y privilegios que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones.

EN FE DE LO CUAL, los respectivos Representantes firman el presente Protocolo.

HECHO, en la ciudad de Montevideo, a los dieciocho días del mes de febrero del año mil novecientos sesenta, en un original en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente válidos. El Gobierno de la República Oriental del Uruguay será el depositario del presente Protocolo y enviará copias debidamente autenticadas del mismo a los gobiernos de los demás países signatarios y adherentes.

---

### **PROTOCOLO No. III**

#### **SOBRE LA COLABORACIÓN DE LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA DE LAS NACIONES UNIDAS (C.E.P.A.L.) Y DEL CONSEJO INTERAMERICANO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (C.I.E.S.)**

En el momento de la firma del Tratado que establece una zona de libre comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Tratado de Montevideo), los Representantes que lo firman, debidamente autorizados por sus Gobiernos, convienen los siguiente:

1. En relación con lo previsto en el Artículo 44 del Tratado y en atención a que la Secretaría Ejecutiva de la C.E.P.A.L. y la Secretaría Ejecutiva del C.I.E.S. han aceptado prestar su asesoramiento técnico a los órganos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, un representante de cada una de esas secretarías participará en las sesiones del Comité Ejecutivo Permanente de la referida Asociación, cuando se consideren asuntos que, a juicio del mismo, sean de carácter técnico.

2. La designación de los aludidos representantes se efectuará previa conformidad de los miembros de dicho Comité.

EN FE DE LO CUAL, los respectivos Representantes firman el presente Protocolo.

HECHO en la ciudad de Montevideo, a los dieciocho días del mes de febrero del año mil novecientos sesenta, en un original en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente válidos. El Gobierno de la República Oriental del Uruguay será el depositario del presente Protocolo y enviará copias debidamente autenticadas del mismo a los Gobiernos de los demás países signatarios y adherentes.

---

#### **PROTOCOLO No. IV**

#### **SOBRE COMPROMISOS DE COMPRA VENTA DE PETRÓLEO Y SUS DERIVADOS**

En el momento de la firma del Tratado que establece una zona de libre comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Tratado de Montevideo), los Representantes que lo firman, debidamente autorizados pro sus Gobiernos, convienen en lo siguiente:

Declarar que las disposiciones del Tratado de Montevideo, firmado el 18 de febrero de 1960, no se aplican a los compromisos de compra-venta de petróleo y sus derivados resultantes de convenios celebrados por los países signatarios del presente Protocolo con anterioridad a la fecha de la firma del referido Tratado.

EN FE DE LO CUAL, los respectivos representantes firman el presente Protocolo.

HECHO en la ciudad de Montevideo, a los dieciocho días del mes de febrero del año mil novecientos sesenta, en un original en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente válidos.

El Gobierno de la República Oriental del Uruguay será el depositario del presente Protocolo y enviará copias debidamente autenticadas del mismo a los gobiernos de los demás países signatarios y adherentes.

---

#### **PROTOCOLO No. V**

#### **SOBRE TRATAMIENTO ESPECIAL A FAVOR DE BOLIVIA Y PARAGUAY**

En el momento de la firma del Tratado que establece una zona de libre comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Tratado de Montevideo), los Representantes que lo suscriben, debidamente autorizados por sus Gobiernos, convienen lo siguiente:

Declarar que Bolivia y Paraguay se encuentran actualmente en situación de invocar a su favor los tratamientos especiales previstos en el Tratado para países de menor desarrollo económico relativo dentro de la zona de libre comercio.

EN FE DE LO CUAL, los respectivos Representantes firman el presente Protocolo.

HECHO en la ciudad de Montevideo, a los dieciocho días del mes de febrero del año mil novecientos sesenta, en un original en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente válidos.

El Gobierno de la República Oriental del Uruguay será el depositario del presente Protocolo y enviará copias debidamente autenticadas del mismo a los Gobiernos de los demás países signatarios y adherentes.

---

## **RESOLUCIÓN No. I**

### **LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNA ZONA DE LIBRE COMERCIO ENTRE PAISES DE AMÉRICA LATINA**

VISTO: el informe que ha elevado a la Conferencia la Reunión de Representantes Gubernamentales de Bancos Centrales, celebrada en Montevideo en enero de 1960;

CONSIDERANDO: que es conveniente continuar los estudios sobre pagos y créditos que faciliten la financiación de las transacciones intrazonales y alcanzar, por lo tanto, los objetivos perseguidos con el Tratado que establece una zona de libre comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio,

### **RESUELVE**

PRIMERO. Tomar nota del informe mencionado.

SEGUNDO. Solicitar al Comité Provisional la convocatoria de reuniones informales de expertos gubernamentales de Bancos Centrales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, las que serán organizadas por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina (C.E.P.A.L.).

TERCERO. Dichas reuniones tendrán por objeto la prosecución de los estudios sobre créditos y pagos que faciliten la financiación de las transacciones en la Zona y alcanzar por lo tanto, los objetivos perseguidos en el Tratado referido.

CUARTO. Solicitar a la Comisión Económica para América Latina (C.E.P.A.L.), al Congreso Interamericano Económico Social de la Organización de los Estados Americanos (C.I.E.S.) y al Fondo Monetario Internacional (F.M.I.) su asesoramiento y asistencia técnica.

QUINTO. Hacer extensiva la invitación a expertos de Bancos Centrales de países que hayan adherido a dicho Tratado.

**Montevideo, 18 de febrero de 1960.**

---

## **RESOLUCIÓN No. II**

La Conferencia Intergubernamental para el Establecimiento de una Zona de Libre Comercio entre Países de América Latina,

CONSIDERANDO: que Bolivia ha participado con elevado espíritu de colaboración en las negociaciones para la conclusión del Tratado que establece una zona de libre comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio;

CONSIDERANDO: los motivos expresados por la Delegación de Bolivia, en el sentido de que, por razones de fuerza mayor, no puede suscribir, en la fecha, el referido Tratado,

RESUELVEN: conceder un plazo de cuatro (4) meses al Gobierno de Bolivia para que suscriba el referido Tratado en calidad de Estado signatario.

**Montevideo, 18 de febrero de 1960.**