

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A INFLUÊNCIA DO CONTEXTO HISTÓRICO NA  
TEORIA DE RAÚL PREBISCH**

Thiago de Holanda Lima Miguez  
Matrícula: 105026036

Orientador: Prof<sup>o</sup> Franklin Serrano

JANEIRO DE 2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A INFLUÊNCIA DO CONTEXTO HISTÓRICO NA  
TEORIA DE RAÚL PREBISCH**

---

THIAGO DE HOLANDA LIMA MIGUEZ  
Matrícula: 105026036

Orientador: Prof<sup>o</sup> Franklin Serrano

JANEIRO DE 2010

*As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor*

Dedico este trabalho a dois professores que foram muito importantes na minha formação não só como economista, mas sobretudo, como crítico de um mundo que permanece injusto e desigual. São eles Roosevelt de Lima e Denise Gentil.

“Ousar Lutar, Ousar Vencer”

## AGRADECIMENTOS

Obviamente gostaria de agradecer em primeiro lugar aqueles que me geraram, me criaram e me ensinaram o valor importantíssimo que a educação e o prazer em estudar podem trazer a um jovem, meus pais. Agradeço também ao meu irmão que por tantos anos tem convivido comigo e proporcionado momentos bons que ficarão sempre em minha memória.

À Marcela apenas um obrigado seria insuficiente para demonstrar toda a gratidão que tenho por tantos anos já ao meu lado e sempre me apoiando nas decisões que tomei e fazendo parte das consequências positivas e negativas das mesmas. Apenas o meu amor e o tempo serão capazes de recompensá-la.

Durante esses quatro anos e meio no Instituto de Economia fiz diversos e grandes amigos. Agradecimentos especiais vão nominalmente a Leandro Gomes, Bruno Botafogo, Juliana Nascimento, Mário Máximo, Gabriel Daudt, Caio Mazzi e Larissa Maria. Nossas discussões e risos certamente foram um ânimo a mais na hora de vir estudar.

Também tive grandes professores que me despertaram o interesse pela economia e pela crítica a um mundo tão antagônico. Agradecimentos especiais são dirigidos à Denise Gentil, Maria Lúcia Werneck e André Modenesi, com quem trabalhei como monitor e/ou pesquisador e muito contribuíram para o meu conhecimento.

Por último, e para fechar com chave de ouro, é indispensável o meu muito obrigado ao meu orientador: o Professor Franklin Serrano, que além de ter despertado o meu interesse sobre o tema do desenvolvimento muito me auxiliou na orientação deste trabalho sempre que foi preciso e me acalmou quando foi necessário. Seu conhecimento e experiência foram indispensáveis.

## **RESUMO**

O trabalho busca, a partir de uma contextualização histórica e teórica, analisar como a obra do economista argentino Raúl Prebisch pode ter sido influenciada tanto pelos fatos históricos ocorridos à sua época como pelo ambiente de discussão teórica em que ele estava envolvido, no caso, na primeira metade do século XX.

## ÍNDICE

	Pág.
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>CAPÍTULO I - O CONTEXTO HISTÓRICO LATINO-AMERICANO NA PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XX</b> .....	2
I.1) O Comércio Mundial na Primeira Metade do Século XX.....	2
I.2) A Inserção Primário Exportadora.....	10
I.3) Os Primórdios da Industrialização na América Latina.....	12
<b>CAPÍTULO II - O AMBIENTE TEÓRICO NA PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XX</b> .....	16
II.1) As “Influências Negativas”.....	16
II.2) As “Influências Positivas”.....	19
II.2.1) A Influência de Keynes.....	19
II.2.2) Arthur Lewis e a Oferta Ilimitada de Mão-de-obra.....	21
II.2.3) O Conflito Norte-Sul na Perspectiva de Hans Singer.....	25
<b>CAPÍTULO III – A TEORIA DE RAÚL PREBISCH SOBRE AS CAUSAS ESTRUTURAIS DA RESTRIÇÃO EXTERNA E COMO SUPERÁ-LA</b> .....	28
III.1) A Restrição Externa como um Fator Estrutural do Modelo de Desenvolvimento dos Países Primário-Exportadores e um Entrave ao Crescimento.....	28
III.2) A Industrialização como Modelo de Desenvolvimento e Superação da Restrição Externa.....	31
III.2.1) Por que a Industrialização?.....	31
III.2.2) Como Financiar a Industrialização.....	34
III.2.3) O Papel do Estado.....	36
<b>CONCLUSÃO</b> .....	38
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	40

## INTRODUÇÃO

Durante os diversos períodos de instabilidade que surgiram durante a primeira metade do século do XX os países latino-americanos se viram às voltas com diversos problemas de balanço de pagamentos que foram contornados com o ajuste das importações. Esse tipo de ajuste levou a um prejuízo no abastecimento interno que em alguns países foi parcialmente resolvido com a substituição por produção interna.

Com o fim dos conflitos da Segunda Guerra Mundial em 1945 tem início a Era de Ouro do capitalismo que perduraria até aproximadamente o início da década de 1970. No entanto, na América Latina o que se observou foi um debate entre aqueles que defendiam a volta do continente ao modelo primário-exportador e do sistema pré-1914 com liberalismo comercial e padrão-ouro (agora dólar-ouro, não mais libra-ouro) e os que defendiam que o movimento de dinamização interna da economia através da industrialização, apenas iniciado durante os períodos de crise, deveria ser aprofundado.

É nesse contexto que surge Raúl Prebisch como grande defensor do aprofundamento do processo de industrialização como forma de superação da restrição externa pela qual a região tantas vezes atravessou. O estudo do seu trabalho se justifica como sendo o primeiro expoente de uma série de pensadores, como Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares, Osvaldo Sunkel, etc., que veriam a necessidade de se pensar de maneira diferenciada a América Latina e seus problemas, para poder-se então buscar soluções específicas para os mesmos. O principal canal de discussões seria a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) criada em 1949, cuja direção ficou por muitos anos a cargo de Prebisch.

O que o presente trabalho pretende é que através da exposição de alguns fatos da história econômica da América Latina e do contexto teórico na primeira metade do século XX, conjuntamente com a exposição das principais questões abordadas por Prebisch, averiguar se o contexto em que o autor se inseriu foi influenciador no desenvolvimento do seu trabalho.



## **CAPÍTULO I - O CONTEXTO HISTÓRICO LATINO-AMERICANO**

Nesta parte do trabalho pretende-se mostrar o que se passava tanto na América Latina como no mundo na primeira metade do século XX, com destaque para a área econômica. Sendo os países latino-americanos historicamente inseridos no comércio mundial através da exportação de bens primários para países do centro (primeiramente como suas metrópoles e depois como nações industriais) é indispensável também saber o que se passava nessas regiões.

Primeiramente há um panorama do comércio mundial e como ele se desenvolveu (ou retraiu) em três períodos marcantes da época: a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), a crise de 1929 e a Segunda Guerra Mundial (1939-45). Depois é mostrada como e porque a inserção dos países latino-americanos no comércio mundial se deu através da inserção de bens primários. Por fim mostra-se como se iniciou o processo de industrialização da região, quais setores se desenvolveram primeiro, a origem do capital industrial e se esse processo foi capaz de trazer alguma mudança significativa para a região, principalmente em termos de atenuar os efeitos cíclicos decorrentes da variação dos preços dos produtos exportados.

### ***1.1) O Comércio Mundial na Primeira Metade do Século XX***

O século XX presenciou uma série de contrastes como talvez nenhum outro século tenha visto. A economia capitalista passou não só por uma série de reformas, como ganhou na parte oriental do globo um sistema rival que antes era apenas sonhado em páginas de livros de Karl Marx e alguns de seus seguidores. O ideário liberal sofreu uma série de choques, tanto com a quebra das bolsas em 1929, como nos reveses do padrão-ouro a partir de 1917 e que só começaram a se estabilizar no pós-1945 com a conferência de Bretton Woods. Milhões de pessoas morreram em duas guerras mundiais e em levantes armados. Por isso, parece conveniente dividir essa análise nos resquícios do século XIX que se estendem até 1914 e no período que se inicia com a Primeira Guerra Mundial.

Foi no século XIX que se processou tudo aquilo que iria determinar os rumos do século seguinte. A posição hegemônica da Grã-Bretanha como “oficina do mundo” havia garantido razoável prosperidade a uma gama de países que se inseriram de alguma maneira no comércio mundial. Os países exportadores de matérias-primas enxergavam naquela ilha um destino cada vez melhor para suas exportações à medida que o país se tornava mais urbano e industrial.

Quando o processo de industrialização se espalhou para os Estados Unidos, Japão e alguns países do oeste europeu, com destaque para a Alemanha, o nível de comércio internacional mais uma vez se acentuou. Podemos ver através das principais economias da América Latina à época, como isso impactou a demanda por bens primários. Segundo Furtado (2007) a produção petrolífera e mineira mexicana cresceu a uma média de 7,2% ao ano entre 1900 e 1910; a produção brasileira de café saltou de 10 milhões de sacas para algo em torno de 16 milhões de sacas às vésperas da Primeira Guerra Mundial; enquanto que na Argentina as exportações de carne congelada subiram de 27 mil toneladas para 376 mil toneladas.

Quanto mais os países centrais desenvolviam suas indústrias, mais os países periféricos se especializavam na exportação de matérias-primas. Consequentemente, mais o comércio mundial era impulsionado, e não apenas por ambos os crescimentos, mas também pelo desenvolvimento e barateamento dos meios de transporte e de comunicação e pela propagação do padrão-ouro, o que acabou tornando a divisão internacional do trabalho mais enraizada.

Mas da mesma maneira que as novas áreas industriais criavam novas fontes de demanda por produtos primários, elas também abalavam a posição hegemônica inglesa (não apenas industrial como também política). As disputas por colônias e mercados (na maior parte das vezes coincidentes) criavam um clima de tensão cada vez maior, até que por fim uma nova fase se iniciou quando em 1914 teve início a Primeira Guerra Mundial.

Os primeiros impactos não-beligerantes sentidos se deram no comércio e no fluxo de capitais internacionais. A insegurança marítima e os esforços de guerra reduziram as relações entre os países e os preços das *commodities* despencaram, levando a economia de boa parte dos países latino-americanos a uma estrondosa crise.

Além da queda nos preços, outra razão para a crise estava na tentativa dos países centrais de salvar suas economias através de políticas protecionistas tanto no setor industrial como no setor agrícola, sendo a mais comum o aumento de tarifas alfandegárias, o que acabou dificultando o acesso aos mercados. No entanto, com o desenrolar da guerra, o aumento da demanda por algumas matérias-primas estratégicas fez com que alguns países vislumbrassem uma melhora nas suas contas externas e nos seus termos de troca.<sup>1</sup>

A diminuição da integração internacional dos mercados era um reflexo da crise do modelo até então adotado já que “interromperam-se os três grandes fluxos internacionais, de capital, trabalho e mercadorias, em que se baseavam a economia liberal” (HOBSBAWN, 1979, pág. 196). Não era apenas o liberalismo que estava em xeque, mas também a Grã-Bretanha, a maior defensora e beneficiária do modelo. Tamanho foi o impacto sobre sua posição geopolítica que uma de suas principais fontes de pressão política e econômica, a de maior credora do mundo, estava perdida para os Estados Unidos logo após o fim da guerra.

Outra área de influência que a Grã-Bretanha começou a perder para os EUA foi a América Latina. O total de comércio entre as duas regiões do continente cresceu consideravelmente, assim como o fluxo de IED. Os países da América Central e do Caribe passaram a se voltar quase que exclusivamente para os EUA a partir da Primeira Guerra, quando, segundo BULMER-THOMAS (2003), o total de comércio chegou a ser de 80%. No caso da América do Sul o total chegou a atingir 25%. Ainda que após o fim da guerra o total de exportações para os EUA tenha diminuído como reflexo da volta das rotas marítimas européias, a posição de principal fornecedor da região permaneceu em mãos americanas.

---

<sup>1</sup> São exemplos o México com o petróleo, o Peru com o cobre, a Bolívia com o estanho e o Chile com o nitrato.

Tabela 1: Comércio Internacional entre a América Latina e os Estados Unidos por volta de 1913, 1918 e 1929 (em porcentagens do total)

País	Exportações para os EUA			Importações dos EUA		
	1913	1918	1929	1913	1918	1929
México, América Central e Panamá	67,2	83,5	57,4	53,5	78,1	65,7
Cuba, República Dominicana e Haiti	73,9	66,1	68,9	55,2	76,8	59,6
Argentina	4,7	29,3	8,3	14,7	21,6	23,2
Brasil	32,2	34,0	45,5	15,7	22,7	26,7
Chile	21,3	56,8	33,1	16,7	41,5	30,8
Peru	33,2	35,1	28,8	28,8	46,8	41,4
Uruguai	4,0	25,9	10,7	12,7	13,2	30,2
Venezuela	28,3	60,0	26,5	32,8	46,7	57,5
<b>América do Sul</b>	16,7	34,9	25,1	16,9	25,9	31,4
<b>América Latina</b>	29,7	45,4	34,0	24,5	41,8	38,6

Fonte: Bulmer-Thomas (2003) pág. 156

Como a crise no modelo liberal se deflagrara juntamente com a guerra, a esperança era que após a mesma a situação se “normalizasse”, ou seja, que o modelo liberal se reergueria e as economias e o comércio voltariam a crescer. De fato por um breve período as economias e o comércio internacional pareciam estar se recuperando (houve um rápido boom entre 1924 e 1929), ainda que o padrão-ouro estivesse

seriamente debilitado<sup>2</sup>. No entanto, para a América Latina a situação não era de melhora geral, já que

*“of the twenty two commodities that dominated the exports of Latin America at the time [...], only three (oil, cacao, and rubber) recorded annual rates of increase in world volume terms above 5 percent a year between 1913 and 1928, and fifteen had rates of increase below 3 percent a year. Indeed, for six commodities of importance to Latin America (silver, gold, rye, barley, cotton, and wool), world production or exports in volume terms did not increase by more than 1 percent a year.”* (Bulmer-Thomas, 2003, pág. 161)

Mas com a crise de 1929 e os seus efeitos nos Estados Unidos, agora já com larga distância a maior economia do mundo, a esperança de melhora acabou sendo sepultada. Os números traduzem bem o impacto que se viu à época, visto que a produção industrial estado-unidense, outrora representando mais de 40% do total mundial, caiu 1/3 em menos de três anos espalhando seus efeitos negativos pelo mundo. Pode-se encontrar uma amostra desses efeitos em HOBBSAWN (1979) tanto para as economias desenvolvidas como para as economias primário-exportadoras:

*“O comércio mundial de produtos manufaturados só voltara a atingir seu nível de 1913 em 1929, e caiu então em 1/3.[...] O comércio mundial de produtos primários de tamanha importância para a Grã-Bretanha, que exportava principalmente para seus produtores, caiu em muito mais da metade depois de 1929.[...] Os produtores primários [...] em 1936-38 não puderam comprar mais do que 2/3 do que haviam podido comprar em 1913, nem muito mais do que 1/3 do que estava a seu alcance em 1926-29”* (pág. 196).

Como se pode ver pela citação acima, como se não bastasse a maior economia do mundo estar seriamente debilitada devido à crise, a Grã-Bretanha, ainda um importante parceiro comercial da América Latina também sentiu pesadamente seus efeitos. Do mesmo modo o sentiram todas as potências industriais, a Alemanha, por exemplo, viu sua produção industrial cair cerca de 1/3 entre 1929-31. Mas talvez o pior resultado da crise tenha sido o desemprego em massa já que a maior parte dos países passou a lidar com taxas de desemprego da ordem de 25%, quando não mais do que 30%, como Dinamarca e Noruega ou os impensáveis 44% da Alemanha.

Obviamente o comércio internacional também sofreu uma drástica redução, 60%

---

<sup>2</sup> No entanto, essa melhora foi muito tímida já que o comércio mundial cresceu apenas 3% ao ano em valor no período 1913-1929, sendo que o crescimento do volume foi de apenas 1%, segundo Bulmer-Thomas (2003)

apenas no período de 1929-32, mas não foi apenas no volume que os efeitos se deram, as modificações foram mais profundas. A exemplo do que ocorreu na Primeira Guerra, uma série de barreiras protecionistas foram erguidas como tentativa de solução de curto prazo para evitar a saída de divisas e a deterioração dos balanços de pagamentos. A partir do biênio 1931-32 o padrão-ouro começou a ser abandonado por vários países, incluindo-se Estados Unidos e Grã-Bretanha. Esta última ainda abandonou o livre comércio oficialmente em 1931. Assim, em poucos anos quase um século de liberalismo econômico foi desfeito e não havia mais como o mundo pré-1914 retornar.

A falta de crédito no mercado internacional fez com que os importadores ficassem sem condições de financiar a compra dos produtos latino-americanos, e justamente em uma fase em que a produção vinha crescendo em conseqüência do boom pré-crise. Apesar das diferenças de grau, a maior parte dos países foi fortemente afetada e viu o poder de compra de suas exportações diminuir. Para piorar o cenário, as taxas de juros se mantiveram estáveis, o que, com a queda nos preços, levou ao seu aumento real, exercendo grande pressão nas contas públicas por conta dos pagamentos de juros. As remessas de lucros também aumentaram para poder auxiliar as matrizes em crise nos países desenvolvidos. O fluxo de capitais se tornou então negativo e, com a queda nas exportações, levou a sérios problemas de balanço de pagamentos.

O desajuste externo implicava um reajuste via importações, no entanto, isso significava perdas consideráveis de receitas tributárias para o governo. As medidas adotadas variaram de país para país: houve aqueles que tentaram seguir a linha ortodoxa e viram suas reservas caírem rápida e drasticamente; outros criaram mecanismos de controle de capital e restrição às importações; enquanto uma terceira alternativa foi a desvalorização cambial. À exceção da primeira, tais medidas surtiram efeitos positivos e em 1932 apenas os quatro países onde o dólar circulava livremente<sup>3</sup> não haviam reequilibrado suas contas externas.

Já no cenário interno a situação não era a mesma, a situação era tão instável que atingiu o meio político fortemente com o surgimento de movimentos políticos opositoristas fortes e até golpes, como o de Vargas no Brasil em 1930. No entanto, as políticas adotadas acabaram causando modificações na estrutura de preços relativos entre os produtos nacionais e aqueles que eram importados, sendo tal mudança

---

<sup>3</sup> Cuba, Haiti, Panamá e República Dominicana

favorável aos produtos nacionais, o que acabou auxiliando na saída da crise. A indústria conseguiu crescer puxada pelo crescimento da demanda interna decorrente da adoção de políticas fiscal e monetária expansivas e da paulatina recuperação do setor externo. Os países que melhor puderam aproveitar essa chance foram aqueles que já contavam com alguma estrutura industrial, sobretudo aqueles que conseguiram acumular capacidade ociosa antes de 1929. Dentre esses países pode-se destacar Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru e Uruguai.

Apesar de não terem crescido apenas os setores tradicionais como vestuário, sapatos e alimentício, já que também cresceram e/ou se desenvolveram os setores químico, farmacêutico, metalúrgico, de papel e de bens de consumo duráveis, a estrutura da economia continuava muito dependente do desempenho primário-exportador e a produtividade industrial permanecia baixa.

De modo geral, três estratégias foram usadas para se sair da crise: i) substituição de importações industriais; ii) substituição de importações agrícolas; e iii) promoção das exportações. Nenhum país utilizou as três estratégias simultaneamente e a substituição de importações agrícolas foi mais importante naqueles países onde o desenvolvimento industrial era irrisório e com ínfimas chances de ampliação. Apesar de o mundo ter se tornado mais protecionista o comércio cresceu de 1932 até 1938, quando uma nova crise nos EUA diminuiu as importações do mesmo. A ascensão da Alemanha Nazista no período não era uma saída totalmente viável dada a inconversibilidade do marco alemão. No entanto, com a compensação de comprar os produtos a preços maiores, os alemães conseguiram ganhar maior participação nos mercados da região. Os outros dois países que viriam a formar as forças do Eixo na guerra, Itália e Japão, também haviam aumentado sua participação.

Sendo assim, com a adoção de políticas bem sucedidas, a maior parte dos países da América Latina conseguiu passar pelo período de crise de maneira satisfatória conseguindo, ainda antes do início da Segunda Guerra, voltar aos níveis de produto pré-crise. Deve-se ressaltar que isso se deve a dois fatores: em primeiro lugar a recuperação razoavelmente rápida do comércio e dos preços internacionais dos bens primários e em segundo, ainda que em menor parte, ao crescimento industrial que permitiu, mais do que o crescimento do produto e um certo alívio nas contas externas, o começo de um processo de industrialização que seria aprofundado em alguns países nas décadas

seguintes (notadamente Brasil, Argentina e México) e permitiria, não um desenvolvimento pleno, mas certamente uma melhora na condição de vida da população.

No entanto, com o começo dos conflitos em 1939 a situação da América Latina se torna delicada. A Europa ainda era um grande mercado e grande fornecedor para o continente e a interrupção desse fluxo de comércio devido a barreira imposta pela Grã-Bretanha aos países controlados pelo Eixo traria sérios problemas. Os britânicos tentaram compensar essa perda aumentando o comércio, até como forma de garantir matérias-primas, mas o mercado britânico não dava conta de um continente inteiro. É nesse necessário que os EUA aproveitam para aumentar sua influência na região, assim como o fizeram durante a Primeira Guerra. Era contra os interesses dos EUA que os movimentos políticos fascistas e nazistas presentes na América Latina ganhassem força no caso de uma crise econômica na região, também era igualmente importante garantir o acesso a mercados próximos no caso do agravamento dos problemas no comércio mundial.<sup>4</sup> Os investimentos diretos estado-unidenses na região aumentaram significativamente, sobretudo nos setores de matérias-primas estratégicas, assim como o crédito oficial através de instituições como o Eximbank (banco de financiamento para o comércio exterior). Outra medida importante foi o Acordo Interamericano de Café, que garantia um preço mínimo para o produto e beneficiou largamente o Brasil, então o maior produtor mundial.

Em virtude da conjuntura o comércio entre os países da América Latina também passou a crescer. Projetos de infraestrutura tiveram que ser postos em prática, dado que a sistema de transportes entre os países da região era precário. Além disso, uma série de acordos bilaterais entre os países foi assinado como forma de se estimular o comércio. O PIB da região cresceu de maneira bem moderada, mas satisfatória dado o tamanho do confronto, 3,4% ao ano em média no período 1939-45, com grande destaque para a Venezuela, que graças ao petróleo cresceu 5,4%, sendo que o crescimento do volume de exportações atingiu crescimento de quase 9% ao ano.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> À época o grande fornecedor de matérias-primas dos EUA era a Ásia e começou a sofrer ataques constantes por parte do Império do Japão justamente pelo controle das mesmas matérias-primas

<sup>5</sup> Bulmer-Thomas (2003)



## ***1.2) A Inserção Primário Exportadora***

Enquanto alguns países passavam por inúmeras transformações sócio-econômicas, notadamente a Europa Ocidental e os Estados Unidos, a América Latina manteve suas bases praticamente intactas por quase quatro séculos. A dominação dos colonizadores europeus apenas passou para as mãos de elites locais (descendentes dos antigos dominadores) quando os movimentos de independência surgiram por todo o continente. As economias continuaram fortemente baseadas em um ou dois produtos primários e essa nova elite dominante continuou sendo uma oligarquia agrária (quando o setor de exportação não se encontrava majoritariamente sob capital estrangeiro).

O que determinava primeiramente quais produtos seriam produzidos era a presença ou não de metais preciosos. Em caso negativo as condições geográficas conjuntamente com a demanda européia determinavam qual produto agropecuário seria produzido e exportado, podendo ocasionalmente haver ainda algum pequeno espaço para a produção de subsistência ou algumas formas similares de algum tipo de pagamento de aluguel pela terra (não necessariamente em forma monetária). De acordo com FURTADO (2007) podemos dividir esses modelos exportadores em três subgrupos de acordo com os tipos de produtos e a formação do mercado interno:

1) Exportadores de produtos agrícolas tropicais, como o Brasil, a Colômbia e a América Central: essas regiões eram fortemente centradas no latifúndio e nos baixos salários e em geral se especializavam em poucos produtos. À exceção do planalto paulista, os mercados internos não se desenvolveram significativamente.

2) Exportadores de produtos minerais, como Chile e Bolívia: nesse caso a produção era fortemente baseada em capitais estrangeiros e pouco demandante de mão-de-obra. Sendo assim, a pouca renda gerada era extremamente concentrada ou não permanecia no país, o que contribuiu para que o fluxo de renda estivesse descolado da estrutura interna.

3) Exportadores de produtos agrícolas temperados, como Uruguai e Argentina: a inserção desses países no comércio internacional era diferenciada, pois eles competiam com a produção de mercados mais desenvolvidos o que demandava maiores investimentos na produção e em infraestrutura. Foi onde o mercado interno se

desenvolveu mais rapidamente, não só pelos investimentos em transporte que tinham um caráter integrador, mas também porque eram regiões de recente povoamento europeu que exigiam salários relativamente mais elevados como forma de atração. Não por menos a Argentina foi o país com maior desenvolvimento industrial nominal e *per capita* até a primeira metade do século XX.

Essa orientação voltada a mercados europeus teve como maiores conseqüências a precária formação de mercados internos e a baixíssima integração entre as colônias da região. A baixa circulação de moedas e a forma do pacto colonial foram as principais causas do baixo dinamismo interno, já que as elites coloniais importavam boa parte dos produtos que consumiam, sobretudo objetos de luxo, e a mão-de-obra utilizada era escrava. Tais circunstâncias foram pouco modificadas ao longo do século XIX, mesmo com o avanço da Revolução Industrial para fora da Grã-Bretanha, que, como visto antes, mais serviu para reforçar esse modelo, com o aprofundamento da divisão internacional do trabalho, do que para fazer os países latino-americanos se inserirem de maneira diferenciada. Lewis (1997) faz uma interessante observação sobre essa divisão:

*“As the industrial revolution developed in the leading countries in the first half of the nineteenth century it challenged the rest of the world in two ways. One challenge was to imitate it. The other challenge was to trade. [...] the trade opportunity was small and was delayed until late in the nineteenth century. But the challenge to imitate was immediate. In North America and in Western Europe, a number of countries reacted immediately. Most countries, however, did not, even in Central Europe. This was the point at which the world began to divide into industrial and non-industrial countries”.* (pág. 7)

A divisão internacional do trabalho consistiu em que alguns países se especializassem na produção de bens industriais e outros na de matérias-primas e alimentos. A base teórica que dá suporte a essa divisão é a teoria das vantagens comparativas ricardiana. A conclusão dessa teoria, que será mais bem explicada na seção I.2.1, é de que esse modo de especialização faria com que todos os países obtivessem mais produtos trocando livremente aquilo em que são mais produtivos quando vale a seguinte premissa citada por Prebisch (1949, pág. 71): “segundo essa premissa, o fruto do progresso técnico tende a se distribuir de maneira equitativa por toda a coletividade, seja através da queda dos preços, seja através do aumento correspondente da renda.” Para em seguida completar “os imensos benefícios do desenvolvimento da produtividade não chegaram à periferia numa medida comparável

àquela de que logrou desfrutar a população desses grandes países [centrais] (PREBISCH, 1949, pág.72). As razões pelas quais Prebisch faz tal afirmação e como ele pretendia superar esse problema são o tema do Capítulo II.

### ***1.3) Os Primórdios da Industrialização***

Conforme visto até aqui, as mudanças pelas quais a economia mundial passou durante o século XIX e o início do século XX de alguma maneira refletiram uma mudança conjuntural para a América Latina. No entanto, a partir da Primeira Guerra Mundial e a subsequente crise do modelo liberal e da divisão internacional do trabalho algumas mudanças mais profundas começam a surgir, tanto do ponto de vista político como do ponto de vista econômico.

O desemprego em massa nos países centrais levou a mudanças nos rumos políticos tanto na esquerda como na direita. Principalmente no segundo, onde o fascismo e o nazi-fascismo tomaram conta de duas potências militares, Japão e Alemanha, e também da Itália. A inquietação também tomou conta da América Latina “onde doze países mudaram de governo ou regime em 1930-1, dez deles por golpe militar” (HOBSBAWN, 1995, pág.108). Nesse caso houve experiências tanto esquerdistas, como no caso Chileno, como pró-fascistas, a exemplo de Perón e uma pequena parte do governo Vargas.

Do ponto de vista econômico, a queda do comércio e a falta de divisas internacionais diminuíram a capacidade de importação dos países latino-americanos. Isso se constituía em um grave problema, visto que a grande especialização da economia na exportação de alguns poucos produtos implicava que boa parte da demanda interna, fosse de produtos de luxo ou não, era atendida através de importações e pagas com divisas obtidas pelas exportações ou por inversões de capital estrangeiro.

Como já dito anteriormente a redução do comércio internacional foi da ordem de 60% nos primeiros anos da crise. Em estimativas de Furtado (2007) “o volume físico (*quantum*) das exportações mundiais reduziu-se em 25 por cento, entre 1929-1933, e o nível geral de preços dessas exportações, em 30 por cento”. Esses números somados ao crescente desemprego e a perda de dinamismo industrial nos países centrais, significavam menos demanda para os produtos exportados pela América Latina em um

cenário de preços cada vez menores. Isso levou a perda de atividade interna e nos termos de troca e, como dito antes, na capacidade de importar.

Tabela 2: Índices de Comércio Exterior para América Latina e Países Seleccionados

	<i>Quantum das Exportações</i>	<i>Termos de Intercâmbio</i>	<i>Capacidade para Importar</i>	<i>Quantum das Importações</i>
Argentina				
1930-34	- 8	- 20	- 27	- 32
1935-39	- 11	0	- 11	- 23
Brasil				
1930-34	10	- 40	- 35	- 48
1935-39	52	- 55	- 32	- 27
Chile				
1930-34	- 33	- 38	- 58	- 60
1935-39	- 2	- 41	- 42	- 50
México				
1930-34	- 25	- 43	- 55	- 45
1935-39	-11	- 36	- 39	- 26
América Latina				
1930-34	-8,8	-24,3	-31,3	N/D
1935-39	-2,4	-10,8	-12,9	N/D

Fonte: Furtado (2007) págs. 108 e 111

Conforme se pode ver na tabela acima, o Brasil foi o único país a aumentar o *quantum* de suas exportações do ano da crise até o começo da Segunda Guerra Mundial. Por mais que isso não tenha evitado que os preços caíssem estrondosamente, manteve a atividade econômica e o nível de desemprego mais controlados do que em outros países e isso foi determinante para que ele fosse um dos primeiros a mostrar sinais de recuperação. Pode ser igualmente observado que ao mesmo tempo em que o quantum das importações cai os termos de troca pioram substancialmente em favor dos produtos vindos do exterior.

A situação do balanço de pagamentos é agravada com a quase extinção do fluxo de capitais já que “entre 1927 e 1933, os empréstimos internacionais caíram mais de 90%” (HOBSBAWN, 1995, pág.93). Para a América Latina a queda nas duas fontes de receitas de divisas foi devastadora, pois

*“dentre as regiões subdesenvolvidas era ela umas das que mais se havia integrado no sistema de divisão internacional do trabalho. Todo o setor monetário das economias latino-americanas estava ligado ao comércio exterior.[...] A dívida externa e o seu serviço condicionavam [portanto] não apenas o comportamento da balança de pagamentos mas também o das finanças públicas e do sistema monetário.”* (FURTADO, 2007, pág. 108)

No entanto, a combinação desses fatores foi um grande estímulo para o desenvolvimento do mercado interno, que impulsionado pela elevação da renda no período de crescimento do setor exportador, se converteu em demanda por produtos industriais. Em vista das condições desfavoráveis de importação e do crescimento industrial no período, o autor aponta que há fortes indícios de que o setor industrial contou com uma preciosa capacidade ociosa obtida no período pré-crise.

Portanto, a crise deve ser vista como uma oportunidade para o crescimento industrial, pois o setor exportador já não estava mais sendo capaz de suprir sozinho as necessidades de consumo dos países. No entanto, apenas a recuperação do setor externo foi capaz de manter esse ímpeto industrial, tanto no aspecto de manutenção da demanda como do próprio crescimento do setor industrial já que

*“na experiência clássica a industrialização resultou da introdução de inovações nos processos produtivos, as quais, através da redução de preços, permitiram a substituição dos produtos artesanais e a formação do próprio mercado, no caso latino-americano o mercado formou-se [...] pela especialização externa [...] abastecido mediante importações.”* (Furtado, 2007, pág. 174).

O modo como o mercado se forma e o tempo, atrasado em relação a uma série de países que já se encontravam bastante avançados no processo de industrialização, tendo passado até por mais de uma “revolução” industrial, vai ser importante para determinar o grau de dificuldade e o modelo de industrialização a ser adotado, pois “neste segundo caso, o concorrente a se deslocar [...] não seria o produtor artesanal de baixa produtividade, e sim o produtor de elevada eficiência instalado nos mercados mundiais.” (FURTADO, 2007, pág.174)

Por isso o foco da produção deveria ser o mercado interno, o que foi fácil de acontecer dada a conjuntura das demandas interna e externa. O desenvolvimento dos mercados internos variou de região para região de acordo principalmente com os tipos de produtos da atividade exportadora e da origem do capital que o controlava. Isso

significou que as regiões mineiras que em geral absorviam pouca mão-de-obra e eram majoritariamente controladas pelo capital estrangeiro, foram as mais prejudicadas. O inverso já se deu no planalto paulista, pois a mão-de-obra usada era de origem européia recente, o que implicava no pagamento de salários um pouco mais elevados do que a média e o capital acumulado nas fases ascendentes permitiu não apenas a inversão em novas plantações de café como a formação de um sistema bancário, de um maior nível de urbanização e de capitais disponíveis para o investimento industrial.

O que vai influenciar como o processo industrial vai se desenrolar depois da crise são novamente fatores externos, como o baixo coeficiente de importação dos Estados Unidos, os interesses na região com a tentativa dessa mesma nação de repelir primeiramente influências fascistas na Segunda Guerra Mundial e comunistas no período da Guerra Fria, o quanto o mercado interno vai responder ao estímulo industrial e quais políticas vão ser adotadas após a estabilização e a prosperidade do pós-guerra. É nesse debate que se insere Raúl Prebisch, defendendo o aprofundamento do processo de industrialização dos países periféricos, com destaque para a América Latina, o tema do Capítulo III.

## CAPÍTULO II – O AMBIENTE TEÓRICO NA PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XX

Neste capítulo são apresentados alguns autores e teorias econômicas que estavam em discussão na época em que Prebisch começou a despontar como um pensador diferenciado no que tange ao desenvolvimento dos países que ele chamaria de periféricos. Esse conjunto foi aqui dividido em duas seções: as influências “positivas” e as influências “negativas”. O primeiro grupo se refere aos autores aos quais Prebisch lançou mão de maneira construtiva ou que muito se assemelhavam às suas idéias. Destacam-se três autores: John Maynard Keynes, Arthur Lewis e Hans Singer. O segundo grupo, das influências “negativas”, são o conjunto de idéias as quais o autor tenta contra argumentar como sendo nocivas aos interesses dos países da América Latina e busca fazer um contraponto. O destaque desta parte fica por conta do modelo de vantagens comparativas e de seu sucessor, o modelo de Hecksher-Ohlin. A exposição começará a partir do segundo grupo.

### *II.1) As Influências “Negativas”<sup>6</sup>*

A principal teoria a que Prebisch tenta ir de encontro é a da teoria das vantagens comparativas ricardiana. De fato, o autor já demonstra uma certa oposição à mesma em seu primeiro trabalho de destaque: O Desenvolvimento da América Latina e Alguns de seus Principais Problemas, publicado pela primeira vez em 1949, mas já tendo sido apresentado anteriormente em uma assembléia da Organização das Nações Unidas (KAY, 2006, pág. 200).

O modelo de vantagens comparativas é de fato bem simples e pode facilmente ser replicado em um modelo com dois ou mais bens. Para os fins desse trabalho o modelo com dois bens, dois países e apenas um fator de produção (trabalho) é suficiente.

---

<sup>6</sup> Como o intuito era apenas explicar como os modelos funcionam, e não fazer uma extensa análise dos mesmos, optou-se pela utilização de um manual como referência, a saber, Krugman (2005)

Supõe-se um país A com produtividade  $a_1$  e  $a_2$  para os bens 1 e 2 e um país B com produtividade  $b_1$  e  $b_2$  para os mesmos bens 1 e 2, o total de mão-de-obra disponível é limitado e representado pela letra L, dessa maneira o máximo que pode ser produzido de cada bem é  $L/a_1$ ,  $L/a_2$ ,  $L/b_1$  e  $L/b_2$  para os bens 1 e 2 em cada um dos países. Como se pode perceber, o trabalho é um recurso escasso e, por isso, a produção a mais de um bem implica em menor produção do outro caso não haja expansão da força de trabalho.

O custo de oportunidade de produzir os bens será, portanto, a relação entre as produtividades  $a_1/a_2$  para o país A e  $b_1/b_2$  para o país B. A produção é determinada pela oferta e esta é determinada pelos salários pagos pelos setores, ou seja,  $P_i/a_i$  e  $P_i/b_i$ , onde  $i = 1,2$ . Como em geral acontece nos modelos neoclássicos a mão-de-obra é de livre circulação e por isso sempre migra para o setor onde os salários são maiores.

Se há comércio o que determina o que cada país irá produzir é a relação entre as produtividades e os preços, ou seja, se a situação for a seguinte,

$$\frac{P_1}{P_2} > \frac{a_1}{a_2} \quad , \text{ onde } P_1 \text{ é o preço do bem 1 e } P_2 \text{ é o preço do bem 2.}$$

o país A se especializa no bem 1, dado que o preço relativo excede o custo de oportunidade entre os dois e o país B se especializa na produção do bem 2. Os ganhos nesse caso são nítidos, pois apesar de cada país produzir apenas um dos bens o excesso de produção em relação ao consumo interno é trocado com o outro país, o que financia a aquisição do outro bem. Logo, o comércio gera benefício para ambos os países, pois se cada país produzisse por conta própria os dois bens a alocação de uma parte da mão-de-obra no setor menos produtivo representaria uma perda, visto que mais produtos poderiam ser obtidos alocando-a no setor mais produtivo e depois comerciando o seu excesso.

É com base nesse argumento que não seria vantajoso para os países primário-exportadores atravessarem um processo de industrialização, pois a sua maior produtividade na produção de alimentos e matérias-primas seria suficiente para adquirir os produtos industriais necessários produzidos pelos países industrializados, ou seja, daqueles passaram pelo “sacrifício” de remodelar sua estrutura produtiva em prol de novos setores econômicos.



Outro modelo que passa a ganhar destaque foi elaborado por dois economistas suecos, Eli Hecksher e seu aluno Bertil Ohlin, e que por isso ficou conhecido como Hecksher-Ohlin. Ele ajuda a explicar porque algumas mudanças foram aceitas na divisão internacional do trabalho sob a ótica liberal, como a transferência da produção de certos produtos industriais do centro para a periferia. Nesse modelo o foco ainda são as vantagens comparativas, mas agora elas são apresentadas com uma origem mais clara que anteriormente: a origem seria a diferença na dotação dos fatores, que obviamente, como em todos os modelos neoclássicos, são supostos escassos.

Através de uma isoquanta microeconômica tradicional os agentes se deparam com a escolha entre as quantidades de fatores para chegar a determinado nível de produção de equilíbrio. Essa escolha dependerá dos preços relativos desses insumos. De maneira geral, uma economia tende a ser mais eficiente na produção dos bens em que os recursos forem abundantes e não necessariamente ocorre a especialização da produção como no modelo ricardiano, apesar de tal situação não ser impossível de acontecer.

Percebe-se que apesar de algumas mudanças nas hipóteses iniciais as conclusões acabam sendo praticamente as mesmas no que diz respeito ao modo como os países periféricos e centrais devem se comportar no comércio mundial. Como os países primário-exportadores são abundantes em mão-de-obra e terras deveriam produzir os bens que são abundantes nesses fatores (alimentos, matérias-primas e produtos industriais intensivos em mão-de-obra), enquanto os países centrais por serem abundantes em capital deveriam produzir os produtos de alta tecnologia. A abertura comercial garantiria a convergência de preços, que por sua vez asseguraria uma situação não apenas satisfatória para ambos os países, mas a melhor possível, ou seja, a abertura dos mercados convergiria para uma situação de equilíbrio no sentido de Pareto.

O que Prebisch vai sustentar é que apesar da “incontestável validade teórica” (Prebisch, 1949, pág. 71) desses trabalhos eles não conseguem passar desse ponto. Se submetidos a uma análise mais rigorosa, ou seja, como aplicação de política de comércio internacional, os países periféricos sairão perdendo graças a lógica de ajuste do sistema que recai sob esses países. Em outras palavras, os benefícios da maior produtividade industrial dos países centrais não chega aos demais países. Logo, uma ruptura com esse sistema era necessária.

## **II.2) As Influências “Positivas”**

O que essa seção procurará descrever é que alguns autores parecem ter tido alguma influência não apenas sob o pensamento e os trabalhos de Prebisch, mas também na criação de um ambiente de discussão acadêmica propício a alguma ruptura com as idéias liberais, que começavam a voltar com força dentro dos países periféricos e também na academia dos países centrais através do surgimento da escola que ficaria conhecida como Síntese Neoclássica.

Selecionou-se um autor de cada aspecto e mais um que aparentemente deu contribuição a ambos. Como uma das influências mais explícitas deve-se ressaltar John Maynard Keynes, sob qual Prebisch chegou a publicar um livro com uma interpretação de suas idéias. Na criação de um ambiente para a discussão de um modelo diferenciado de inserção para os países periféricos é inegável a contribuição de Arthur Lewis. Outro grande economista as quais ambas as esferas parecem se aplicar é Hans Singer.

### **II.2.1) A Influência de Keynes**

O surgimento dos trabalhos de Keynes foi muito importante para a formação crítica de Prebisch. Isso deve primeiramente ao fato de que ele escreveu um “manual” sobre a Teoria Geral. Além disso, é possível encontrar outras muitas obras suas a respeito da teoria Keynesiana<sup>7</sup>. Esse “manual”, intitulado “Keynes: Uma Introdução”, teve sua primeira edição publicada em 1947, ou seja, é anterior à sua fase “Cepalina” que tem como marco inicial a publicação de “O Desenvolvimento da América Latina e Alguns de Seus Principais Problemas” em 1949.

Por sinal, já nessa obra é possível ver a influência Keynesiana, como contraponto às idéias clássicas, além de uma citação nominal à “Lord Keynes”, como ele costumava se referir ao autor britânico:

“Se esse pressuposto [pleno emprego dos fatores de produção] viesse a confirmar-se na realidade, seria possível comprovar a validade essencial do raciocínio clássico a respeito das movimentações do ouro[...]. Como disse Lord Keynes em sua

---

<sup>7</sup> Boletins do Banco Central da Venezuela de 1947, Notas de aula das cadeiras de teoria keynesiana ministradas na Universidade de Buenos Aires e “La crisis de la economía política y la revolución keynesiana” de 1948 são alguns exemplos.

Teoria Geral, havendo o pleno emprego, novamente nos encontraríamos, com toda segurança, no mundo ricardiano.” (PREBISCH, 1949, pág. 108)

Nesse ponto Prebisch parece concordar com Keynes de que as idéias clássicas não eram erradas, mas apenas não podiam ser usadas como instrumento de política ou de previsão econômica por partir de premissas que não condiziam com o observado no “mundo real”. Nesse sentido a teoria clássica seria apenas um caso especial de uma teoria mais geral.

Mas segundo AUDINO, SETTIMI, & TOHMÉ (2004) o primeiro encontro com os escritos de Keynes teria sido com a série de artigos publicados pelo The Times quando Prebisch esteve em Londres em 1933 para um encontro da Liga das Nações sobre a crise econômica como membro da delegação argentina. Além disso, “back in Argentina, he presents a plan, very much in the framework of Keynes’ ideas, to get the economy out of the slump” (AUDINO, SETTIMI, & TOHMÉ, 2004, pág.2).

Já em “Keynes: Uma Introdução”, o objetivo de Prebisch era tornar mais acessível e divulgar a obra do autor na América Latina. Os dois principais pontos que mais tarde seriam marcantes nas suas obras se referem ao multiplicador keynesiano e à insuficiência de demanda agregada, que gera as flutuações cíclicas e serve como ponto de partida para crises.

A questão do financiamento dos investimentos através da poupança é sem dúvida um dos aspectos mais controversos na obra de Prebisch, pois corrobora a Lei de Say que é justamente um dos pontos mais criticado por Keynes. Ao longo do referido livro, em momento algum ele parece discordar da idéia clássica keynesiana de que o investimento, ao elevar a renda, gera a poupança capaz de financiá-lo. No entanto, não é incomum ver em suas obras<sup>8</sup> uma grande preocupação com a capacidade de geração de poupança pelas classes ricas, que seria prejudicada pelo grande consumo de bens de luxo, ou seja, aqueles que são não-necessários e que também não geram capacidade produtiva adicional na economia. Uma explicação possível para essa controvérsia era de que Prebisch via a necessidade de uma “poupança inicial” para que todo o processo

---

<sup>8</sup> Prebisch (1949) é um exemplo

começasse, só a partir daí a geração de renda adicional seria suficiente para financiar o investimento.

## II.2.2) Arthur Lewis e a Oferta Ilimitada de Mão-de-obra

A obra de Lewis que nos interessa para o presente trabalho é provavelmente sua maior contribuição ao estudo da economia e aquela pela qual ele foi agraciado com o prêmio Nobel em 1979: O Desenvolvimento Econômico com Oferta Ilimitada de Mão-de-Obra.<sup>9</sup> Apesar de ter sido publicado apenas em 1954, ou seja, cinco anos após o primeiro trabalho de Prebisch, o fato de estar ele inserido na Inglaterra fez com que a obra tivesse repercussão diferenciada e trouxesse à tona a necessidade de se repensar o modelo que vinha adotado como o ideal também para os países periféricos.

O próprio título do trabalho já traz uma séria divergência com os modelos apresentados na seção a respeito das teorias neoclássicas, pois a oferta de mão-de-obra não passa mais a ser vista como um entrave ao aumento da produção, seja pela quantidade disponível ou pelo sua qualificação.

Partindo da existência de um setor de subsistência que passa a co-existir com um nascente setor capitalista, também não há mais um *trade-off* na escolha entre produzir os bens de um setor ou de outro. Isso ocorre porque “há oferta ilimitada de trabalho nos países onde a população é tão numerosa em relação ao capital e recursos naturais, que existem amplos setores da economia em que a produtividade marginal do trabalho é ínfima, nula ou mesmo negativa.” (Lewis, 1969, pág. 3). Isso implica que à medida que as pessoas deixam de trabalhar nos setores tradicionais da economia não há redução na produção dos mesmos. Além disso, ele faz uma ressalva a possibilidade de se conseguir maior número de trabalhadores (caso se faça necessário) através de medidas como o uso de trabalho feminino ou melhoras nas condições de vida que diminuam as taxas de mortalidade dos recém-nascidos. No que o autor conclui:

---

<sup>9</sup> Cabe ressaltar que a parte relativa aos processos inflacionários não se fará presente neste estudo.

*”Se levarmos em conta todas as fontes que citamos [...], torna-se bastante claro que numa economia superpovoada pode-se verificar enorme expansão de novas indústrias ou novas oportunidades de emprego sem que se verifique nenhuma escassez de trabalho não qualificado que se torne patente no mercado de trabalho. Do ponto de vista do efeito do desenvolvimento econômico sobre os salários, a oferta de trabalho é, praticamente, ilimitada.”* (Lewis, 1969, pág. 6)

Lewis ressalta que essa observação vale para o trabalho não-qualificado, mas a partir do momento que se dispõe de capital, tanto o setor privado quanto o público irão aplicá-lo para o treinamento de mão-de-obra qualificada, o que acaba reforçando a idéia de que a mão-de-obra não representa um real obstáculo ao desenvolvimento. As restrições que seriam realmente capazes de impedi-lo seriam a de capital e de recursos naturais.

A determinação dos salários seria em função dos ganhos no setor de subsistência acrescidos de uma indenização, ou antes, de um incentivo, já que o trabalhador deve se adaptar a uma nova rotina e mudanças nos seus padrões de vida. À medida que o setor capitalista avança na economia passa a ganhar espaço, outro elemento passa fazer parte da determinação dos salários: a produtividade marginal do trabalho; pois a ótica da maximização de lucro começa a se solidificar na economia em detrimento dos padrões sociais antigos.<sup>10</sup>

O desenvolvimento passa a ser então a compreensão de como o setor capitalista avança, ou seja, de como ocorre a acumulação de capital necessária para se realizar novos investimentos. Nesse ponto Lewis não distingue dos clássicos ao limitar o problema à esfera da acumulação de poupança<sup>11</sup>, o que, assim como Prebisch pensava<sup>12</sup>, deveria partir de uma mudança no padrão de consumo das classes mais ricas. Isso só é possível se durante o crescimento “pré-Revolução Industrial” os rendimentos da economia sejam distribuídos em favor das classes poupadoras, de modo que elas tenham mais o que poupar sem detrimento do seu padrão de consumo<sup>13</sup>. A maneira como isso ocorre é através do aumento dos lucros como proporção da renda nacional, que por sua vez se processa com a transferência de pessoas para o setor capitalista vindas do setor

---

<sup>10</sup> Tais padrões teriam um caráter mais social do que econômico e estariam relacionados à opulência das classes mais abastadas ao contar com um grande número de empregados ou manter a mão-de-obra em períodos de recessão.

<sup>11</sup> Para ver problemas com a abordagem de a poupança determinar o investimento ver, por exemplo, Serrano (2000).

<sup>12</sup> Esse assunto será tratado mais à frente. Como referência é possível ver Prebisch (1949).

<sup>13</sup> O crédito também poderia desempenhar esse papel.

de subsistência sem pressionar os salários reais, ou seja, mantendo-os constantes. Como consequência a produção aumenta, os lucros aumentam, os investimentos aumentam praticamente na mesma taxa que os lucros<sup>14</sup> e a renda aumenta a salários reais constantes, o que leva a uma maior participação dos lucros na renda nacional.

Um dos limites perceptíveis a esse crescimento é quando a força de trabalho atinge uma magnitude tal que já não pode ser considerada ilimitada, ou seja, “quando a acumulação de capital alcança a oferta de trabalho, os salários começam a subir acima do nível de subsistência e o excedente capitalista vê-se afetado de modo desfavorável.” (Lewis, 1969, pág. 34). É nesse momento que a economia precisa se abrir, seja pela imigração ou seja pelos capitais. É aqui que o autor apresenta uma explicação pela qual as *commodities*<sup>15</sup> “seria baratas.

Segundo o autor, um dos fatores que leva à opção pela exportação de capital ao invés da importação de mão-de-obra é que se a economia chegou ao ponto de apresentar restrição de trabalhadores as probabilidades de existirem sindicatos fortes são elevadas e eles exercem forte pressões contra a imigração temendo que os salários se reduzam ao nível de países menos desenvolvidos.

A exportação de capitais pode ocorrer em dois cenários: i) quando o país exportador e o país importador não são concorrentes; ii) e quando o são. No primeiro caso, se as economias além de não-concorrentes também não comerciam entre si o exportador opta por aplicar no estrangeiro se o retorno for superior que uma aplicação doméstica<sup>16</sup>. Se eles comercializarem entre si há um impacto nos termos de troca, pois à medida que um setor recebe investimentos e, com isso, sua produção aumenta, o preço do bem produzido no outro país aumentará relativamente. Se houver exportação de capital será o preço do bem importado que, portanto, diminuirá relativamente.

Para analisar o segundo partir-se-á do exemplo de Lewis.<sup>17</sup> Supondo que duas economias tem um setor em comum (alimentos) e mais um exclusivo, borracha ou aço. No país A, o trabalho é três vezes mais produtivo em ambos os setores (alimentos e aço)

---

<sup>14</sup> Nesse ponto Lewis admite tal comportamento como uma suposição (ainda que razoável) do seu modelo (Lewis, 1969, pág. 18)

<sup>15</sup> Que ele chama pelo termo “produtos tropicais”.

<sup>16</sup> Não chega a ser necessário que o país exportador esteja no limite da sua mão-de-obra

<sup>17</sup> Não se discutirá o caso em que ambos comercializam produtos idênticos, pois o que se quer observar é o que ocorre quando há divisão internacional do trabalho, tal como Prebisch fez em seus trabalhos.

do que no país B (alimentos e borracha). No caso de a produtividade do setor de borracha (ou seja do bem importado por A) se igualar à do país A, apenas o país A será beneficiado, pois o preço da borracha cairá enquanto o salário de B não se elevará, visto que ele é determinado pela produtividade do setor de alimentos (subsistência). Desse modo, apenas mudanças na produtividade do setor de subsistência das economias é capaz de gerar melhorias nos termos de troca. Daí o autor conclui que enquanto houver mão-de-obra suficiente para ser oferecida aos setores de bens comerciáveis, sem pressão salarial, todo ganho de produtividade adquirido nesses setores terá como único beneficiário o comprador estrangeiro. Para sair dessa espiral haveria uma condição:

*“Os preços das culturas tropicais comerciais não permitirão senão salários de subsistência até que, através de uma transformação, o capital e o conhecimento sejam postos à disposição dos produtores de subsistência a fim de aumentar a produtividade da produção de alimentos tropicais para consumo interno.”*  
(Lewis, 1969, pág. 41)

O que a obra de Lewis tem a contribuir com o presente trabalho é que ele, tal como Prebisch, procurou partir de premissas diferentes daquelas apresentadas pelos economistas marginalistas, notadamente a de que o trabalho seria escasso. A partir daí chegou a conclusões diferentes para o processo de crescimento tanto para economias fechadas como para economias abertas. Apesar de não lidar diretamente com a restrição externa às quais os países subdesenvolvidos costumam encarar ele chegou à conclusão de que os avanços nos setores de bens comercializáveis quando não acompanhados de aumentos na produtividade nos setores de subsistência, que são a base comparativa para a formação dos salários, geram benefícios apenas para os países importadores de tais bens através de uma melhoria nos seus termos de troca.

Apesar de certo distanciamento temporal entre as obras de Prebisch e Lewis, o mais importante nesse caso não é que tenham surgido influências posteriores, como talvez tenha sido a menção da relevância do trabalho feminino em trabalhos de Prebisch<sup>18</sup>, mas sim de que a discussão sobre um modelo diferenciado de

---

<sup>18</sup> Prebisch (1959) faz referência a esse tipo de mão-de-obra e aos empregados em atividades de baixa produtividade como fonte extra de mão-de-obra tal como Lewis.

desenvolvimento para os países da periferia estava além do escopo da ONU<sup>19</sup>, ou seja, de que essa discussão passava a fazer parte dos centros acadêmicos.

### II.2.3) O Conflito Norte-Sul na Perspectiva de Hans Singer

Hans Singer é certamente o economista que possui idéias mais próximas das de Prebisch. Não à toa, a hipótese de decréscimo nos termos de troca dos países primário-exportadores recebe comumente o nome de “Hipótese de Singer-Prebisch”. Funcionário de carreira das Nações Unidas, Singer divulgou de maneira independente, e praticamente ao mesmo tempo em que o economista argentino, um estudo<sup>20</sup> em que chegava a conclusões similares àsquelas de Prebisch no que tange aos termos de troca. Nesta seção far-se-á uma pequena demonstração desse caminho.

Primeiramente, o autor parte de algumas observações que distinguem às economias subdesenvolvidas: i) o comércio internacional costuma ter maior participação na renda quanto menor for essa renda; ii) impactos no comércio internacional, seja por preços ou volume, causam mais desajustes nessas economias do que nas desenvolvidas; e iii) nas economias subdesenvolvidas há uma grande diferença de produtividade entre os setores exportadores e os que atendem ao mercado interno:

*“The export industries in underdeveloped countries, whether they be metal mines, plantations, etc, are often highly capital-intensive industries supported by a great deal of imported foreign technology. By contrast, production for domestic use, specially of food and clothing, is often of a very primitive subsistence nature.”*  
(SINGER, 1950, págs. 473-474)

Também é ressaltado que parte considerável do setor exportador tem como origem o capital estrangeiro, ou seja, são fluxos de investimento externo direto (IED) que financiam os investimentos. No entanto, como os benefícios acabariam ficando com os países industrializados “I would suggest that if the proper economic test of investment is the multiplier effect [...] then a good deal of the investment [...] considerer as “foreign” should in fact be considered as domestic investment on the part of the industrialized countries.” (SINGER, 1950, pág. 475)

---

<sup>19</sup> Lembrando que tanto a CEPAL como Hans Singer eram integrantes dessa organização.

<sup>20</sup> SINGER (1950)



A especialização na exportação de bens primários (sobretudo se financiada externamente) seria prejudicial por três aspectos: i) remove os benefícios secundários e cumulativos do investimento; ii) não cria um centro dinâmico interno de crescimento; e iii) é desvantajoso do ponto de vista dos termos de troca.

O terceiro ponto é considerado indiscutível para o autor, pois sua origem está fundamentada nos dados coletados em uma publicação das Nações Unidas intitulada “Relative Prices of Exports and Imports of Underdeveloped Countries”. E se constituiria em um aspecto prejudicial, pois não refletiria mudanças relativas nos custos reais de produção. O que se passaria é que nas indústrias os ganhos de produtividade estariam refletidos no aumento dos lucros, não na queda dos preços, ocorrendo o inverso na produção de *commodities*. Um indicador de que a produtividade teria se elevado mais nos países industrializados é justamente o fato de que eles apresentaram uma evolução no bem-estar muito superior à dos países primário-exportadores. Como na produção de *commodities* os ganhos são majoritariamente repassados via preços, e não lucros, é o consumidor externo o mais beneficiado.

Ainda deve-se apontar que essa maior superioridade na evolução tecnológica da indústria levava, segundo o autor, a um uso mais produtivo das matérias-primas, o que em última instância prejudicava o crescimento da demanda pelas mesmas. No caso dos alimentos ele apontava uma tendência de pouca elasticidade à renda. Esses dois efeitos combinados resultariam em quedas dos preços, não apenas cíclicas, mas também estruturais.

Para corrigir essas deficiências a industrialização certamente seria um caminho a se seguir, mas não apenas como uma mudança daquilo que é produzido, mas sim como uma semente de mudança econômica e social de longo prazo. Para se alcançar isso seria necessário que os lucros fossem reinvestidos, a fim de se aumentar salários e construir um mercado interno capaz de sustentar indústrias domésticas.

De fato não é de se estranhar tamanha semelhança entre as idéias de Prebisch e Singer, pois o relatório elaborado pelo segundo com todos os dados de comércio internacional coletados pela ONU e com a evidência de queda nos termos de troca teria sido lida por Prebisch antes de sua divulgação, o que certamente contribuiu muito para essa convergência. Em KAY (2006) há uma indicação sobre esse ocorrido: “To support

this argument he relied on historical price data from a 1948 UN study, which did not indicate authorship but had been written by Hans Singer, who was then working at the UN in New York.” (pág. 201)

### **CAPÍTULO III – A TEORIA DE RAÚL PREBISCH SOBRE AS CAUSAS ESTRUTURAIS DA RESTRIÇÃO EXTERNA E COMO SUPERÁ-LA**

Dando sequência ao trabalho, neste capítulo serão abordados os aspectos teóricos principais das idéias de Prebisch. Como ele chega à conclusão de que os recorrentes problemas de balanço de pagamentos pelos quais passam os países primário-exportadores (sobretudo os latino-americanos) são oriundos de causas estruturais às quais a teoria convencional não está apta a resolver e como a industrialização é a opção para se resolver tal circunstância. Maior destaque foi dado aos seus trabalhos iniciais onde as principais questões já estão levantadas, assim como as possíveis formas de superá-las.

Serão abordados os principais componentes de seu pensamento, como a diferença de elasticidades-renda por produtos primários e industriais, a tendência de piora nos termos de troca para os países primário-exportadores, a industrialização como modelo de desenvolvimento e o papel do Estado nesse processo. De fato, como bem ressalta RODRÍGUEZ (2009):

*“Essas idéias resultam notoriamente harmônicas e complementares, conformando uma nova visão do subdesenvolvimento, ou melhor, uma nova visão sobre as características e a evolução a longo prazo das economias que se convencionou chamar de subdesenvolvidas, a partir do pós-guerra.”* (pág. 79)

#### ***III.1) A Restrição Externa como um Fator Estrutural do Modelo de Desenvolvimento dos Países Primário-Exportadores e um Entrave ao Crescimento***

O que se construirá nesta seção é a maneira pela qual Prebisch nota que os problemas de restrição externa que os países latino-americanos vivem<sup>21</sup> têm origem em condições estruturais típicas do modelo de desenvolvimento pautado na divisão internacional do trabalho, onde, como foi visto no capítulo anterior, foi reforçado na

---

<sup>21</sup> Prebisch teve a oportunidade de vivenciar esse tipo de crise no período em que foi presidente do Banco Central da Argentina, instituição que ele fundou em 1935.

primeira metade do século XX, colocando a América Latina como exportadora de produtos primários e importadora de bens industriais.

A análise de Prebisch é baseada na dicotomia centro-periferia. Onde os países centrais seriam aqueles que produzem majoritariamente bens industriais e também aqueles onde as crises mundiais se originam e acabam por contaminar os demais países. Os países periféricos seriam aqueles à margem do processo de desenvolvimento, pois além de não desfrutarem dos avanços da técnica industrial, como veremos mais adiante, transferem os seus avanços para os países industriais.

A argumentação começa com a busca de uma ruptura em relação às teorias convencionais de comércio que condicionavam a América Latina como um centro primário-exportador e importador de produtos industriais. Segundo Prebisch as teorias convencionais partem de pressupostos que não se aplicam à realidade e, por isso, geram desigualdades que apenas acentuam as diferenças entre os países periféricos (primário-exportadores) e centrais (exportadores de produtos industriais). “Existe, portanto, um desequilíbrio patente e [...] ele é um fato indubitável, que destrói a premissa básica<sup>22</sup> do esquema da divisão internacional do trabalho.” (Prebisch, 1949, pág. 72)

Dessa maneira ele conclui que é preciso formar uma agenda que corresponda aos interesses dos países latino-americanos. Nessa agenda, o principal componente seria a mudança do padrão de crescimento através de um modelo primário-exportador para um voltado à industrialização e ao atendimento do mercado interno, ou seja, a transferência do centro dinâmico da economia da demanda externa para a demanda interna.

A preocupação com essa mudança deve-se a uma peculiaridade que não é levada em conta nas teorias convencionais, mas que foi percebida por Prebisch. À medida que a renda das pessoas aumenta, ocorre uma mudança em seus padrões de consumo, ou seja, a demanda por bens mais necessários (como alimentos) vai sendo plenamente satisfeita e elas passam a demandar produtos mais complexos (como carros, eletrodomésticos, etc.) e um número maior de serviços, fazendo com que o setor primário perca importância em relação aos outros setores. Desse modo, surge uma diferença na elasticidade-renda por produtos primários e por produtos industriais, “em

---

<sup>22</sup> Como visto no Capítulo 2 tal premissa seria de que todos os países ganham com a especialização no comércio, seja pelo aumento da renda ou pela queda dos preços.

outras palavras, a elasticidade-renda da demanda de importações primárias dos centros tende a ser menor do que um.” (Prebisch, 1952, pág. 183)

Nesse ponto ele insere um elemento dinâmico que não era levado em conta anteriormente: as preferências mudam de acordo com a variação do poder aquisitivo. A consequência é que à medida que a renda mundial cresce, os países centrais passam a demandar menos produtos primários como proporção da renda e os países periféricos passam a demandar mais produtos industriais como proporção da renda. Há um forte desequilíbrio entre as taxas de crescimento de ambos os setores.

No que tange aos produtos primários, essa queda vale tanto para alimentos como para insumos industriais. No caso do primeiro as razões são óbvias, já que os indivíduos, de uma maneira geral, só demandam alimentos até uma certa quantidade que seja suficiente para satisfazer suas necessidades básicas. No segundo caso, a queda da demanda ocorre primordialmente por dois fatores, mas que são derivados de um mesmo: o avanço da tecnologia. O aumento da produtividade faz com que se necessite de menos insumos para se produzir uma unidade de produto, além disso, o avanço da ciência poderia substituir alguns produtos naturais por equivalentes sintéticos.

Graças à diferença nas elasticidades, a velocidade de crescimento das exportações dos países periféricos passa a desacelerar em relação às suas importações de bens industriais oriundas dos países centrais. Como consequência, a economia tende de maneira inexorável a um desajuste externo e isso independentemente da tão famosa hipótese da queda nos termos de troca das *commodities*<sup>23</sup>. A compensação através da conta de capitais não se configura em uma solução, mas antes em um agravante, visto que ela representaria saldos no presente, mas saídas no futuro, seja por instabilidades econômicas ou pelo pagamento de serviços por esses capitais (juros, remessa de lucros, royalties, etc.), o que efetivamente ocorreu em todas as três grandes crises vivenciadas na primeira metade do século XX.<sup>24</sup>

Agora, se levarmos em conta a questão dos ciclos fica mais clara a condição periférica dos países primário-exportadores. Em sua fase ascendente, os preços dos produtos primários tendem a subir mais rapidamente que os dos bens industriais

---

<sup>23</sup> Que como visto no capítulo anterior foi percebida também por Hans Singer.

<sup>24</sup> Primeira e Segunda Guerras Mundiais e crise da década de 1930.

justamente por causa das diferenças de produtividade. Com o aumento da demanda a resposta da produção industrial consegue ser muito mais rápida justamente por ser mais produtiva, ou seja, ela aumenta a produção em um ritmo maior do que a produção de matérias-primas, esse excesso é refletido em uma elevação dos preços das matérias primas em virtude da discrepância da demanda e da oferta dos mesmos.

No entanto, na fase descendente do ciclo o impacto é muito maior nos preços das matérias-primas, pois o ajuste se dá essencialmente na periferia. Os centros além de possuir uma maior dinamização econômica, também possuem como característica uma maior organização social, como por exemplo, a presença ativa de sindicatos. Isso faz com que na fase na ascendente os salários se elevem nos centros e na descendente haja resistência para a sua queda.<sup>25</sup> Como não há esse tipo de rigidez na periferia é ali que ocorrerá o ajuste “com força maior do que a naturalmente exercível [...]. Assim, quanto menos a renda pode contrair-se no centro, mais ela tem que fazê-lo na periferia.”<sup>26</sup> (Prebisch, 1949, pág. 87)

Assim se configura uma restrição externa estrutural dos países periféricos que só poderia ser resolvida com a mudança do modelo de inserção internacional. O que de fato ocorre é que Prebisch não critica a teoria do comércio internacional no que tange aos benefícios que ela é capaz de gerar a longo prazo. O problema, segundo ele, é que esses ganhos não são distribuídos de maneira equitativa entre os países centrais e os periféricos devido a diferenças estruturais em seus sistemas de preços e salários, que em última instância são determinados pelo modelo que cada país possui (primário-exportador ou industrial).

### ***III.2) A Industrialização como Modelo de Desenvolvimento e Superação da Restrição Externa***

#### **III.2.1) Por que a Industrialização?**

Em primeiro lugar é importante frisar porque a industrialização assume um caráter tão central nas discussões de Prebisch sobre a superação do subdesenvolvimento.

---

<sup>25</sup> Está aqui apresentada uma hipótese Keynesiana clássica.

<sup>26</sup> Prebisch (1949) ressalta que mesmo que houvesse rigidez na periferia a queda na renda, na produção e na acumulação de estoques nos países centrais diminuiria a demanda por bens primários.

A sua percepção sobre os benefícios da industrialização é muito pautada no que ele observou de países que já haviam passado pelas suas respectivas “Revoluções Industriais”. Via todas as vantagens que uma cadeia industrial complexa e articulada proporciona, ou seja, economias onde a produtividade era muito superior àquela dos países subdesenvolvidos. De fato, o aumento na produtividade era um tema muito caro ao autor, tanto o de origem industrial como o que ocorre no setor agrícola, pois

*“o aumento da produtividade média em que se manifesta o processo de industrialização, juntamente com o aumento de produtividade determinado pelo aperfeiçoamento das técnicas na produção primária, eleva a renda per capita e traz consigo uma demanda crescente de serviços, com o que surgem novas fontes de ocupação.”* (Prebisch, 1952, pág. 185)

Sendo assim, o aumento da produtividade ao elevar a renda média da população criaria uma demanda potencial por serviços e por produtos industriais. Essa demanda por produtos industriais poderia ser atendida por produtos importados (o que seria a causa das constantes crises de balanço de pagamentos) ou por produção interna. Logo, ela seria uma oportunidade de mudança no padrão de comportamento adotado no combate aos problemas de balanço de pagamentos, ou seja, ao invés de se tomar medidas após o surgimento de tais restrições, se construiria uma maneira de evitá-las, ou ao menos, amenizá-las.

A industrialização entra nesse processo por duas vias. Em primeiro lugar para absorver a mão-de-obra crescente que surge tanto do crescimento da produtividade do setor primário-exportador como por um motivo muito semelhante à aquele apresentado por Lewis (1954):

*“In addition, there is a second form of manpower that has to be so absorbed. There are indeed vast numbers of marginal workers of low productivity, as well as people engaged in other forms of precarious employment or disguised unemployment of precapitalist character who should be moved to new jobs.”* (Prebisch, 1959, pág. 255)

Em segundo lugar para justamente atender às mudanças no perfil da demanda que vão ocorrendo junto com a elevação da renda, ou seja, ela é quem vai permitir que o crescimento da renda não se configure ao mesmo tempo em uma crise de balanço de pagamentos, como recorrentemente se passa na América Latina. Isso implicaria que as

mudanças nas elasticidade-renda por bens primários e industriais é o indutor pelo lado da demanda que pode garantir que o processo de industrialização possa ser realizado com sucesso.

Para Prebisch, o processo de industrialização das economias periféricas não seria uma tarefa fácil, pois implicaria em modificar uma estrutura que era considerada ótima do ponto de vista teórico.<sup>27</sup> Mas alguns fatos históricos<sup>28</sup> auxiliaram na demonstração de que tal transformação, além de necessária, era possível:

*“Antes da Primeira Guerra Mundial, já haviam ocorrido, nos países de produção primária, algumas manifestações incipientes dessa nova etapa [a industrialização]. Mas foi preciso que sobreviessem [...] graves dificuldades de importação, para que os fatos demonstrassem as possibilidades industriais daqueles países e, em seguida, foi preciso que a grande depressão econômica dos anos 1930 corroborasse a convicção de que era necessário aproveitar as possibilidades [...], corroboração esta que foi ratificada durante a Segunda Mundial, quando a indústria da América Latina, com todas as suas improvisações e dificuldades, transformou-se, ainda assim, numa fonte de emprego e de consumo para uma parcela apreciável e crescente da população. (Prebisch, 1949, pág. 140)*

Em relação ao custo de oportunidade de se produzir bens industriais para consumo interno ou bens primários para exportação, Prebisch (1959) ressalta que tal análise não deve ser vista meramente através da comparação entre os preços do produto produzido internamente com aquele do produto importado conforme é comum em análises microeconômicas, mas sim “comparing the increment of income obtained in the expansion of industry with that which could have been obtained in the export activities.” (Prebisch, 1959, pág. 255). Desse modo a ótica passa a ser não de que preço é melhor para o consumidor, mas como os recursos podem ser aplicados para gerar mais renda para o país.

O que Prebisch busca demonstrar é que, assim como Furtado (2003) as condições de subdesenvolvimento que estão presentes nos países periféricos não podem ser entendidas como características naturais ou como etapas do desenvolvimento. Elas são fruto do desenvolvimento histórico que esses países passaram e que é perfeitamente

---

<sup>27</sup> Como explicitado no Capítulo 2 deste trabalho pelas teorias de comércio convencionais

<sup>28</sup> Como apresentado ao longo do Capítulo 1



possível e necessário que esse quadro se reverta seguindo o caminho da industrialização.

### **III.2.2) Como Financiar a Industrialização**

Após a demonstração de porque, na visão de Prebisch, um modelo que incentive a industrialização é a melhor saída para os países periféricos, faz-se necessária uma explicação de que forma tal empreendimento deve ser financiado. Para incorrer em tal explicação, alguns componentes não podem ser deixados de fora, quais sejam, a formação de poupança, o aumento da produtividade, a utilização de capital externo, a inflação e também o comércio exterior.

Começando pelo último, o mais importante a frisar é que o avanço da industrialização não deve de maneira alguma ser entendido como um abandono do setor primário-exportador, mas sim que a dependência do mesmo na formação da renda seja menor para que as crises externas surtam menos impactos. O fato de se buscar uma mudança do centro dinâmico da economia do mercado externo para o mercado interno não faz com que o primeiro deixe de ser importante. Porque é através das exportações que se obtém as divisas necessárias para a importação dos bens de capital necessários para a industrialização. “A solução não está em crescer à custa do comércio exterior, mas em saber extrair, de um comércio exterior cada vez maior, os elementos propulsores do desenvolvimento econômico.” (Prebisch, 1949, pág. 73). O aumento na produtividade do setor primário-exportador era essencial para que tal estratégia obtivesse sucesso, tornando-o cada vez mais capital intensivo, melhorando assim a sua competitividade e os salários pagos.

Quanto à utilização de capital externo ela era importante, mas deveria ser usada de maneira cautelosa, pois como já foi dito antes, a entrada de capitais no presente representa de alguma forma uma saída de capitais no futuro. Por isso esses capitais deveriam ser primordialmente para investimentos em setores que diminuíssem a necessidade de importações ou ampliassem as exportações.

A questão da poupança é de certo uma das mais intrigantes, pois apesar da influência keynesiana e de ter escrito uma obra inteira sobre a “Teoria Geral”, para Prebisch “não se pode desconhecer, no entanto, que na maior parte dos países latino-

americanos, a poupança espontânea é insuficiente para cobrir suas necessidades mais prementes de capital.” (Prebisch, 1949, pág. 76). Desse modo, ele continua com a idéia clássica de que a poupança determina o investimento. Essa idéia é ainda mais nítida com a recorrente preocupação com o consumo supérfluo das elites, já que elas é que teriam condições de poupar e não o fariam ao tentar imitar os padrões de consumo dos países ricos. O aumento da poupança nacional era fator primordial não apenas para se elevar a produtividade da economia, mas também para diminuir a dependência do capital externo, conforme indica o trecho a seguir:

*“Mas tudo isso, e na medida em que se queira reduzir a necessidade de investimentos externos, pressupõe um esforço inicial de capitalização, que em geral não se compatibiliza com o tipo de consumo de alguns setores da coletividade, nem com a alta proporção da renda nacional que é absorvida, em diversos países, por certos tipos de despesas fiscais que não aumentam, nem direta nem indiretamente, a produtividade nacional.”* (Prebisch, 1949, pág. 77)

Diretamente ligada à poupança está o aumento da produtividade, pois quanto maior for a produtividade, maior será a margem de poupança disponível. E seria indispensável que esses incrementos marginais fossem aplicados em novos investimentos que gerassem novos aumentos de produtividade para que se criasse um ciclo de investimentos, aumentando o total de capital por trabalhador na economia e assim elevando o seu bem-estar. De fato, parece que Prebisch defende a formação de uma poupança inicial necessária para tornar a economia mais produtiva até um ponto em que o próprio aumento da renda geraria a poupança capaz de financiar o volume de investimentos. Com isso a lógica da poupança financiando o investimento acabaria sendo invertida com o passar do tempo.

Já a inflação seria “um meio indubitável de capitalização forçada, nas situações em que a poupança é notoriamente insuficiente” (Prebisch, 1949, pág. 110).<sup>29</sup> A inflação geraria lucros extraordinários, o que, do ponto de vista teórica, aumenta a poupança e potencializa a capacidade de investimento. Mas Prebisch (1949) indaga que não há provas de que tal fenômeno tenha de fato ocorrido<sup>30</sup>, o que não descarta a sua

---

<sup>29</sup> Em Villela (2005) essa lógica foi utilizada como parte da explicação dos investimentos da Era JK, onde a inflação teria aumentado os lucros e, portanto, auxiliado no crescimento dos investimentos privados.

<sup>30</sup> Ele chega a citar inclusive um estudo da Comissão Mista Brasil-EUA de que apenas 50% dos lucros foram, de alguma maneira, reinvestidos no Brasil no ano de 1946.

possibilidade teórica. Mas tal forma de financiamento estaria longe da ideal - ainda que houvesse um percentual satisfatório de lucros reinvestidos - já que ela geraria também uma redistribuição forçada da renda em favor das classes mais favorecidas e desincetivaria a poupança espontânea necessária quando a situação voltar ao normal.

### **III.2.3) O Papel do Estado**

O Estado tem o papel de coordenador dos recursos para alocá-los de maneira que a industrialização se desenvolva, a economia se torne mais produtiva e as divisas sejam bem utilizadas. Uma discussão importante, provavelmente por uma influência de Keynes, é a da adoção de políticas anticíclicas. Sendo os países da periferia os mais atingidos pelos reveses cíclicos, torna-se bastante coerente uma discussão de que medidas é possível tomar para se atenuar tais efeitos.

Prebisch (1949) começa destacando que não se devem adotar medidas semelhantes às adotadas nos grandes centros, pois nesses países “a política inspirada nesse objetivo procura atuar sobre o volume dos investimentos” (Prebisch, 1949, pág. 124) enquanto que na periferia o que determina a fonte de dinamismo econômico são as exportações. A industrialização também não se configuraria em uma saída *per se*, o que realmente diminuiria a restrição externa seria uma queda na participação das exportações na composição da renda nacional.

Apesar disso, uma das opções de atuação do Estado em épocas de crise seria um remédio classicamente keynesiano: o aumento dos investimentos públicos. Tal aumento deveria ser planejado, de modo que durante as fases de bonança o governo buscasse aumentar a arrecadação para poder fazer frente aos gastos que seriam necessários nas crises. Apesar de Prebisch considerar algumas dificuldades de se seguir tal caminho<sup>31</sup> o seu uso não era de todo descartável. Mas deve-se ficar atento para o risco de que, com o aumento da renda pelas políticas anticíclicas, não se aumente as importações em um nível maior que o das exportações, sobretudo porque não haverá capitais suficientes para cobrir tal diferença.

---

<sup>31</sup> Pode-se citar, por exemplo, a formação de superávits fiscais para efetiva acumulação de recursos, já que os países periféricos têm uma demanda estrutural por ações do Estado tanto econômicas quanto sociais e a necessidade de pleno deslocamento da mão-de-obra para as atividades governamentais.

Outra esfera de atuação do governo diz respeito ao controle das importações com o intuito de melhor se aproveitar divisas cambiais. Para se implementar tal política deve-se ter em mente quais produtos devem ser importados de maneira inexorável e quais podem ser realizados em períodos subsequentes de acordo com a estrutura econômica, as necessidades de consumo corrente da população e o que pôde ser importado nos períodos anteriores que não necessite de reposição imediata.

## CONCLUSÃO

Após o que foi apresentado no Capítulo 1 pode-se resumir em poucas palavras que a história econômica da América Latina foi marcada por uma constante e incessante luta contra os desequilíbrios no balanço de pagamentos oriundos de crises externas causadas por dois confrontos mundiais e pela crise econômica iniciada com o colapso na bolsa de Nova York em 1929. Isso foi ocorrido porque as principais características da história colonial latino-americana ainda estavam presentes em pleno século XX, como a inserção primário-exportadora e a forte influência de todos os choques oriundos dos países centrais. A forma de ajuste mais comum a essas crises se deu através de quedas no total importado pelos países, fosse ele voluntário, como consequência da queda na renda do setor exportador que se propagava para o resto da economia, ou fosse ele induzido, com o uso de políticas que restringissem o acesso a importações não-essenciais ou às divisas cambiais. Nesse cenário a industrialização voltada ao atendimento do mercado interno começou a florescer e em alguns casos se estendeu para além dos setores tradicionais. No entanto, essa industrialização que começa a tomar forma como um processo mais estruturado a partir da década de 1930 é apenas um ensaio do que deveria ser feito para reverter esse quadro secular.

No campo teórico as discussões sobre como revertê-lo ainda era muito tímidas, mas o seu desenvolvimento posterior permitiu que alguns países, dentro e fora da América Latina, o pusessem em prática e modernizassem suas economias. Essa modernização não foi suficiente na maioria dos casos para reverter o quadro de subdesenvolvimento e restrição externa estrutural, mas certamente trouxe algumas melhorias, ainda que com o agravamento e/ou surgimento de outros problemas sociais como a desigualdade de renda e a aceleração mal planejada das áreas urbanas.

Prebisch pôde vivenciar boa parte desses problemas como membro do governo argentino, tanto em cargos de ministérios como sendo presidente do Banco Central. A restrição externa e o fato de que a Argentina foi o único país a escapar da recessão apresentando taxas negativas de crescimento das exportações graças ao seu crescimento industrial foram certamente determinantes para que ele começasse a enxergar o primeiro como grande problema dos países periféricos e o segundo como a melhor saída.

Parece claro, portanto, que as idéias de Prebisch não surgiram de maneira isolada nem do contexto histórico nem do ambiente teórico em que ele se inseria.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUDINO, Patricia; SETTIMI, Maris Stella & TOHMÉ, Fernando (2004). *The Road from Orthodoxy towards Structuralism: The Influence of John Maynard Keynes on the Economics of Raúl Prebisch*. Anais do XXXIX Encontro da Asociación de Economía Política Argentina, Buenos Aires.

BULMER-THOMAS, Victor (2003). *The Economic History of Latin America since Independence*. New York. Cambridge University Press.

CEPAL (2006). Raúl Prebisch: Escritos 1919-1986.

FURTADO, Celso (2007). *A Economia Latino Americana*. São Paulo. Companhia das Letras.

\_\_\_\_\_ (2003). *Raízes do Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira.

GALEANO, Eduardo (2002). *As Veias Abertas da América Latina*. Rio de Janeiro. Paz e Terra.

KAY, Cristóbal (2006). Raul Prebisch. In: SIMON, David (edt.). *Fifty Key Thinkers on Development*. New York. Routledge, Taylor & Francis Group.

KRUGMAN, Paul (2005). *Economia Internacional: Teoria e Política*. São Paulo, Makron Books.

LEWIS, Arthur (1969). O Desenvolvimento Econômico Com Oferta Ilimitada de Mão-De-Obra. In: AGARWALA, A. N. & SINGH, S. P. (Orgs). *A Economia Do Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro. Forense, pág.. 406-456.

\_\_\_\_\_ (1978). *The Evolution of the International Economic Order*. Princeton. Princeton University Press.

MEDEIROS, Carlos & SERRANO, Franklin (1999). Padrões Monetários Internacionais e Crescimento. In: FIORI, José Luiz (Org.). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis. Editora Vozes, pág. 119-151.

HOBSBAWN, Eric (1979). *Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo*. Rio de Janeiro. Forense Universitária

\_\_\_\_\_ (1995). *Era dos Extremos: O Breve Século XX (1914-1991)*. São Paulo. Companhia das Letras.

OCAMPO, José Antonio & PARRA, María Ángela (2003). *The Terms of Trade for Commodities in the Twentieth Century*. In: CEPAL Review. Santiago, Vol. 79, págs. 7-35.

PREBISCH, Raul (1952). Problemas Teóricos e Práticos do Crescimento Económico. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (2000) (Org.). *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro e São Paulo. Ed. Record, págs. 179-215

\_\_\_\_\_ (1949). Estudo Econômico da América Latina. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (2000) (Org.). *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro e São Paulo. Ed. Record, págs. 137-178

\_\_\_\_\_ (1949). O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Alguns de seus Principais Problemas. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (2000) (Org.). *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro e São Paulo. Ed. Record, pág. 69-136.

\_\_\_\_\_ (2008). *Hacia una Teoría de la Transformación*. In: Revista de la CEPAL. Santiago, Vol. 96, págs. 27-71.

\_\_\_\_\_ (1998). *Keynes: Uma Introdução*. São Paulo, Ed. Brasiliense.

RODRÍGUEZ, Octávio (2009). *O Estruturalismo Latino-Americano*. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira.

SERRANO, Franklin (2000). A Soma das Poupanças Determina o Investimento? Archetypon. Rio de Janeiro, Vol. 8 nº 24, págs. 127-149.

SINGER, Hans (1950). *The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries*. American Economic Review, Papers and Proceedings II(2).

VILLELLA, André. (2005) “Dos ‘Anos Dourados’ de JK à Crise não Resolvida (1956-1963)”, in Giambiagi, Fábio et al. (orgs) *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*, Rio de Janeiro: Editora Campus.