

AS IDÉIAS DE RAÚL PREBISCH SOBRE
A INDUSTRIALIZAÇÃO PERIFÉRICA
(1949-1954)

*Este exemplar
corresponde ao original
da tese defendida por
Bernardo Gouthier Macedo em
22/03/94 e orientada pelo prof.
Dr. Sérgio Salomé Silva
CPG/IE - 22/03/94
Sérgio M.*

Bernardo Gouthier Macedo *7151*

Dissertação de Mestrado apresentada
ao Instituto de Economia da
Universidade Estadual de Campinas.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio *Salomé* Silva *S*

Campinas, 1994

Para Rose e meus pais

O que é, pois, interrogar? Em um sentido é fazer o enterro do seu saber. Em um outro sentido, aprender graças a esse enterro. Ou ainda: renunciar à idéia de que haveria nas coisas mesmas (...) um sentido inteiramente positivo ou uma determinação em si prometida ao conhecimento, como se isto que analisamos não se tivesse já formado sob o efeito de um deciframento do sentido, em resposta a um questionamento da história, da sociedade, da coexistência, da natureza, como se não fôssemos interpelados por estas questões escondidas em um mundo-outro ou um discurso-outro e como se o "objeto" não devesse nada a nossa própria interrogação, ao movimento de pensamento que nos faz ir até ele e às condições sociais e históricas nas quais se exerce. Renunciar, pois, a uma tal idéia e, em consequência, apontar nas coisas, na história, na vida social ou nas obras de outrem, as discordâncias, as contradições, as fraturas que são sinais da indeterminação do sentido e nos constroem a avançar fazendo a experiência da impossibilidade de uma clausura do saber.

(Claude Lefort, *As Formas da História*)

disse-me que estimava ver-me entregue ao movimento industrial; era dele que precisávamos, e a este propósito fez-me o favor de ler o exórdio do discurso que devia proferir dali a dias. (...)

Senhores, é tempo de cuidar exclusivamente, -- notai que digo exclusivamente, -- dos melhoramentos materiais do país. Não desconheço o que se me pode replicar, dir-me-eis que uma nação não se compõe só de estômago para digerir, mas de cabeça para pensar e de coração para sentir. Respondo-vos que tudo isso não valerá nada ou pouco, se ela não tiver pernas para caminhar, e aqui repetirei o que, há alguns anos, dizia eu a um amigo, em viagem pelo interior: o Brasil é uma criança que engatinha; só começará a andar quando estiver cortado de estradas de ferro...

Não pude ouvir mais nada e fiquei pensativo. Mais que pensativo, fiquei assombrado, desvairado diante do abismo que a psicologia rasgava aos meus pés. Este homem é sincero, pensei comigo, está persuadido do que escreveu.

(Machado de Assis, "Evolução" (1884), em *Relíquias de Casa Velha*)

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, como não poderia deixar de ser, agradeço a Sérgio Silva pela amizade, dedicação, paciência, rigor e generosidade empregados na orientação deste trabalho. Ademais, foi como seu aluno nos cursos de Mestrado que minha atenção foi despertada para as questões que aqui procurei desenvolver.

Agradeço também aos professores Maurício Coutinho e Carlos Alonso Oliveira, pelas diversas sugestões oferecidas, no exame de qualificação, ao projeto que deu origem a este trabalho.

Luiz Guilherme Piva e Nilton Naretto leram parte da versão inicial desta dissertação e ofereceram valiosas contribuições, incorporadas à redação final. Também se refletem aqui as discussões e leituras que compartilhei com Renato Colistete.

Capes e CNPq aportaram o financiamento do período de realização dos créditos do curso de Mestrado e da etapa inicial deste trabalho. Também a coordenação do Desep proporcionou-me a disponibilidade de tempo de que necessitei para concluir a dissertação.

Agradeço aos colegas, amigos e professores com os quais convivi no Instituto de Economia da Unicamp, sem esquecer a ajuda de Márcia Leitão em todas as questões burocráticas.

A meus amigos e familiares, agradeço o privilégio e a alegria da convivência. Rose, além da ajuda nas últimas correções, conferiu ao que está aqui, e a tudo o mais, carinho e amor.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	1
CAPÍTULO I: A CONDIÇÃO PERIFÉRICA	7
Introdução	7
O sistema centro-periferia	20
O desenvolvimento para fora	28
A deterioração dos termos de troca	41
A industrialização problemática	58
CAPÍTULO II: A INDUSTRIALIZAÇÃO DELIBERADA	72
Introdução	72
A substituição de importações	79
A programação do desenvolvimento	95
O financiamento do desenvolvimento	113
CONSIDERAÇÕES FINAIS	127
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	137

APRESENTAÇÃO

Todos os que se dedicaram a estudar os processos de industrialização que os países latino-americanos atravessaram ao longo dos anos cinquenta reconhecem e enfatizam o importante papel desempenhado, no impulso a esses processos, pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina--Cepal, capitaneada pelo economista argentino Raúl Prebisch. Os trabalhos emanados desta instituição pautavam-se de forma sistemática pela defesa da adoção de políticas decididamente industrialistas pelos países da região, forjando diagnósticos que apontavam a inviabilidade do desenvolvimento econômico baseado apenas nas exportações de produtos primários.

A capacidade de influência da Cepal derivava, de um lado, do fato de ocupar uma posição institucional que lhe permitia dirigir seu discurso para o conjunto dos países da região e, de outro, da constante preocupação em buscar uma sintonia estreita com as políticas que já vinham sendo perseguidas pelos governos dos principais países da América Latina.

Se comparada com a enorme influência exercida pela instituição sobre as políticas governamentais dos países do Terceiro Mundo, sobre as idéias econômicas na América Latina, e mesmo sobre o universo acadêmico internacional, a literatura mais sistemática tendo por objeto os escritos e as atividades de Prebisch e da Cepal é ainda de pequena monta, constituindo-se, o mais das vezes, em artigos e ensaios de menor extensão. Mas o que nos interessa ressaltar é que a maior parte da literatura sobre esse tema mostra-se quase sempre preocupada em tratar as idéias de Prebisch -- e da Cepal -- como teoria econômica, buscando destacar ou (re)construir, *malgré lui-même*, sua consistência interna, sua sustentação empírica, ou ainda rastrear a influência de

outros textos e obras de outros autores sobre as idéias de Prebisch, na linha da história das idéias. Vale citar, como exemplo conspícuo dessa abordagem, o trabalho de maior fôlego até o momento empreendido sobre a Cepal, realizado por Octavio Rodríguez, que tem como objetivos principais "passar em revista e sistematizar os diferentes componentes do pensamento cepalino e, sobre essa base, tentar criticá-lo, assinalando quais são e de que dependem os seus méritos e as suas limitações" (RODRÍGUEZ, 1981:15).

É evidente a importância de trabalhos como o de Rodríguez, que permitem ao interessado no assunto uma visão de conjunto do pensamento cepalino, tal como elaborado originalmente por Prebisch, através da qual pode-se apreender os principais elementos constitutivos de uma obra reconhecidamente avessa a maiores sistematizações, dada a profusão de argumentos e análises que, à primeira leitura, primam mais pela dispersão do que pela coerência e pelo encadeamento lógico do raciocínio.

Apesar de importantes e necessárias, essas abordagens mostram-se, entretanto, insuficientes para captar aspectos relevantes da produção prebischiana-cepalina. A principal insuficiência, a nosso ver, deriva da consideração implícita de que as idéias em análise constituem-se como elementos externos à realidade social e dela podem ser dissociadas, pelo menos no plano analítico. Nessa concepção, a ação dos indivíduos pode influenciar a história concreta, mas com ela não se confundiria.

Se essa concepção já acarreta sérias limitações quando referida às relações entre a obra de pensamento e a história de uma forma geral (cf. LEFORT, 1970), ela encontra limites ainda mais estreitos no caso da obra de Prebisch e da Cepal. De fato, em maior ou menor grau a literatura sobre o assunto reconhece como características indissociáveis do discurso cepalino o engajamento e a intenção de influenciar as

políticas governamentais latino-americanas¹. Dizemos nós, com maior ênfase, que essas são as principais características do pensamento em questão, e que é em função delas que ele pode ser apreendido em toda sua complexidade².

Tendo presente essas lacunas da literatura, esta dissertação tem como objetivo apresentar uma leitura dos trabalhos iniciais realizados pelo economista argentino Raúl Prebisch no âmbito da Cepal, no final dos anos quarenta e primeira metade dos cinquenta, procurando mostrar que seus textos guiam-se menos pela intenção de construir uma teoria do subdesenvolvimento e mais pela tentativa de arrolar argumentos e teorizações que justifiquem e impulsionem as políticas industrialistas dos governos latino-americanos. Por outro lado, esse percurso, ao colocar em realce o caráter essencialmente pragmático das formulações prebischianas, nos permitirá destacar as hesitações, as ambigüidades, as contradições e o voluntarismo desse discurso, muitas vezes mais relevantes para a consecução de sua meta precípua do que a obediência estrita aos cânones científicos.

A perspectiva aqui adotada para o estudo do pensamento de Prebisch e da Cepal, abrangendo o período em que foi gestado seu corpo doutrinário no que ele possui de mais original, tem como ponto de partida a convicção de que as idéias contidas nesses textos, por serem partes constitutivas e indissociáveis da realidade social da época, devem ser apreendidas na sua historicidade. Noutros termos, as idéias/ações/propostas de Prebisch são, diretamente, história social, e não simplesmente um arrazoado teórico mais ou menos acabado que, apenas externamente, influenciaria os acontecimentos.

1 Nos termos de FURTADO (1985:115): "A Secretaria Executiva [da Cepal] se oferecia para servir como parceira da história."

2 Essa é a tese básica defendida no excelente trabalho de SALVIANO Jr. (1993), que utilizamos com bastante liberdade em nossa dissertação, e para com o qual registramos desde já nosso débito, reafirmado em abundantes citações ao longo do texto que se segue.

Adotando esse caminho, evitamos recorrer à tradicional dissociação entre o "contexto histórico" e as idéias nele produzidas, o que nos levaria num segundo momento a procurar as relações entre os dois planos de análise. Diversamente, optamos por fundir texto e contexto, buscando construir uma perspectiva de análise que coloque em primeiro plano a historicidade de nosso objeto.

Assim, a leitura que propomos para os textos de Prebisch procura destacar como as idéias neles contidas, para além do seu mérito próprio e do seu conteúdo intrínseco, podem ser melhor apreciadas se se tiver presente que o *momentum* por elas adquirido deriva de sua estreita consonância com o lugar e o ambiente histórico de onde são proferidas. Perseguindo esse objetivo, contrastamos a argumentação de Prebisch com a leitura proposta pela historiografia pertinente, com análises históricas dos temas por ele abordados e com as formulações sobre os mesmos temas empreendidas pelos autores da chamada economia do desenvolvimento, ressaltando os diálogos que propôs com seus contemporâneos e com seu público-alvo.

A opção por esse tipo de abordagem prende-se à convicção de que nosso objeto furta-se a análises totalizantes ou completas. Compartilha-se, nesse sentido, as dúvidas expressas por LEFORT (1970:165):

Nosso poder de descobrir o oculto deve se exercer, mas tornar-se-ia ilusório se esperássemos um domínio absoluto do texto; ele fica, aliás, sempre sujeito à dúvida. Deveríamos, além disso, concluir que, uma vez encontradas as boas chaves, só resta converter o discurso do escritor nos termos transparentes que as "significações" comandam e ordená-los segundo a lógica da teoria suposta. Dizemos, porém, algo bem diferente: que o espaço da obra se declara quando os "elementos" de que é feito se mostram remeter necessariamente uns aos outros; quando as instituições, os personagens, os acontecimentos e as ações que consideramos e as idéias que são tecidas na narrativa, ou fazem a matéria dos juízos, deixam de ser as referências pontuais de nossa leitura e se refletem uma na outra ou -- como gostaríamos de dizer -- estão voltadas umas para as outras (ênfase do autor).

Dessa forma, o trabalho terá sido recompensado se tiver sido capaz de empreender um diálogo proveitoso com Prebisch e sua época, por uma parte, e com a produção acadêmica sobre eles.

No primeiro capítulo, apresentamos o diagnóstico elaborado por Prebisch sobre as raízes da "condição periférica", buscando mostrar como ele alinhava argumentos que identificam o "atraso" das economias latino-americanas à ausência ou à insuficiência da industrialização e, por esta via, conforma seu diagnóstico à prescrição de políticas industrialistas para a região. Melhor dizendo, procuramos mostrar como o diagnóstico apresentado está referido e subordinado às políticas propostas, não sendo possível portanto uma dissociação entre o que Rodríguez denomina o âmbito da "teoria econômica" e o da "política econômica", mesmo no plano meramente analítico, sem tomar em conta as estreitas vinculações entre ambos.

Partindo da postulação de Prebisch da existência de uma diferenciação originária no plano internacional entre países centrais e periféricos, apresenta-se como a periodização que nosso autor propõe para o processo de desenvolvimento da periferia -- desenvolvimento para fora e desenvolvimento para dentro -- conflui para sua concepção de que o subdesenvolvimento derivaria de uma trajetória histórica singular, e que portanto a industrialização da periferia deveria percorrer caminhos diversos dos verificados nos países centrais. Expor dessa forma a visão de Prebisch permite-nos por em evidência que sua percepção sobre as diferenças entre o processo de desenvolvimento de países centrais e periféricos pressupõe a industrialização da periferia como um desígnio histórico inarredável.

No segundo capítulo, o objetivo é apresentar a forma que assume, nos textos de Prebisch, a instrumentalização do desígnio industrialista por ele proposto para a América

Latina. O elemento articulador dessa instrumentalização é a idéia de industrialização deliberada, vale dizer, a idéia de que o desiderato perseguido por nosso autor deveria ser também perseguido pelas políticas públicas, pela intervenção estatal, em contraposição à industrialização que teria derivado "espontaneamente" das dificuldades impostas ao desenvolvimento "para fora" pelas duas guerras mundiais e pela Grande Depressão. Os temas abordados por Prebisch dizem respeito à forma pela qual deveria ser conduzido o processo de industrialização, basicamente através de políticas protecionistas e da planificação estatal, no plano interno dos países latino-americanos, e do apelo à "cooperação internacional", no plano das relações centro-periferia.

Por fim, a título de considerações finais, destacamos e alinhavamos as principais conclusões, ainda que parciais, deste trabalho.

CAPÍTULO I

A CONDIÇÃO PERIFÉRICA

Introdução

A trajetória profissional de Prebisch anterior à sua vinculação à Cepal¹ tem início em 1922, pouco antes de graduar-se em economia pela Universidade de Buenos Aires, quando foi contratado pela poderosa Sociedade Rural Argentina (SRA), entidade representante dos interesses pecuaristas, para dirigir seu departamento de estudos e estatísticas. Ali ele realizou um trabalho sobre a crise da pecuária argentina, relacionando-a com a queda dos preços da carne no mercado internacional no pós-Primeira Guerra Mundial. Essa precoce ligação com a SRA teria continuidade ao longo de toda sua atividade profissional na Argentina, e lhe conferiria a pecha de representante do conservadorismo e dos interesses oligarcas, atribuída em especial pelos diferentes setores nacionalistas e pela União Cívica Radical.

Em 1923, logo após sua graduação, foi enviado pelo Ministério da Fazenda em viagem à Austrália e à Nova Zelândia para recolher informações e estudar a experiência da implementação do imposto de renda nesses países que, como a Argentina, eram produtores primários. Em 1925, após breve passagem pelo Ministério da Agricultura, ingressou por concurso na Direção de Estatística da Nação, no cargo de subdiretor, ao mesmo tempo em que passava a integrar o quadro de docentes da mesma faculdade em que havia se formado. Ainda na Direção de Estatística da Nação, voltou a prestar serviços

1 As referências básicas utilizadas para essa breve biografia de Prebisch são uma entrevista por ele concedida em 1971 (MAGARIÑOS, 1991) e dois trabalhos elaborados por LOVE (1980 e 1987). Em caso de discrepância de informações, optamos por apoiarmo-nos na entrevista de Prebisch.

para a SRA, tendo acompanhado o presidente dessa organização em viagem aos Estados Unidos para protestar contra o protecionismo agrário norte-americano.

Prebisch relata que, nesse período, possuía arraigadas convicções livre-cambistas, embora fosse simpatizante do Partido Socialista e convivesse com políticos e personalidades de esquerda (na verdade, o próprio Partido Socialista argentino esposava posições livre-cambistas, consideradas imprescindíveis para um desenvolvimento capitalista que abrisse espaço para o socialismo).

Em 1927, o presidente da SRA foi nomeado presidente do Banco da Nação e levou consigo Prebisch para ser o primeiro diretor do recém-criado Departamento de Investigações Econômicas daquela instituição. O trabalho ali realizado teria sido, segundo Prebisch, a base do futuro Banco Central da Argentina.

Em 1930, foi nomeado subsecretário da Fazenda pelo governo instalado pelo golpe militar do general Uriburu. No ano seguinte, retomou suas funções no Banco da Nação, destacando-se nesse período sua participação como influente assessor nas negociações com a Grã-Bretanha do famoso tratado Roca-Runciman. Nesse tratado o governo britânico aproveitou-se de sua condição de principal comprador da carne argentina para impor condições extremamente desfavoráveis à Argentina no comércio entre os dois países. Por conta disso, foi reforçada a imagem de Prebisch como homem das oligarquias pecuaristas, à qual se adicionou a de defensor do "imperialismo britânico". Segundo Prebisch, no entanto, não havia alternativas naquele momento a uma posição defensiva, dadas a situação do comércio mundial na época da Grande Depressão, a crise do setor exportador e a conseqüente crise cambial da Argentina².

2 ABREU (1984:183-4) sustenta convincentemente a validade da

Ainda em 1933, foi nomeado assessor especial *ad honorem* dos dois ministérios mais importantes da Argentina, o da Fazenda e o da Agricultura. Nessa condição, coube-lhe cooperar na elaboração de um plano para fazer frente aos impactos da Grande Depressão sobre a economia do país, através do qual estabeleceu-se uma política de preços mínimos para o trigo e, posteriormente, uma política expansiva de obras públicas.

Data desta época, segundo Prebisch, seu repúdio ao liberalismo, influenciado por sua própria observação das insuficiências do livre-cambismo para fazer frente às modificações que vinham se operando na economia internacional e por alguns artigos de Keynes publicados antes da Teoria Geral. (Mais tarde, em 1947, Prebisch publicaria seu *Introducción a Keynes* (PREBISCH, 1947), no qual realizou uma das primeiras divulgações da Teoria Geral do economista britânico em língua espanhola.)

Também nessa época foi encarregado pelo ministro da Fazenda de elaborar o projeto do Banco Central argentino, do qual seria o primeiro diretor-geral. Prebisch relata a concepção do Banco Central como heterodoxa, operando políticas regulatórias anti-cíclicas numa época de grandes dificuldades e estrangulamento externo agudo.

Em 1943, após o golpe que acabaria por levar Perón ao poder, foi forçado a se afastar da condução do Banco Central por conta de sua vinculação com o regime anterior.

Nos anos que se seguiram, Prebisch dedicou-se a prestar assessorias diversas a governos latino-americanos, retomando em 1948 suas atividades na Universidade de Buenos Aires.

interpretação tradicional da história econômica argentina acerca do acordo Roca-Runciman. Segundo essa interpretação, através desse acordo os interesses pecuaristas, em troca da manutenção de seu acesso ao mercado britânico, teriam oferecido concessões que prejudicavam o conjunto da nação.

Nesse ano ministrou um curso de Dinâmica Econômica, no qual já estariam expressas e elaboradas diversas das idéias que posteriormente seriam veiculadas pela Cepal, sob sua influência e direção. Em fins de 1948, foi destituído pelo governo peronista de sua cátedra universitária, e no começo do ano seguinte aceitou convite para trabalhar, nesse momento ainda na qualidade de consultor, na recém-criada Cepal, em Santiago.

Dessa descrição sumária das atividades de Prebisch antes de ingressar na Cepal, interessa-nos reter alguns aspectos importantes para a compreensão de sua trajetória posterior. Em primeiro lugar, ressalte-se sua qualidade de *policy maker*, da qual resultariam um pragmatismo acentuado na observação dos fenômenos econômicos e a preocupação constante de direcionar seu discurso para os governos, em especial para os encarregados da execução de políticas econômicas. Suas atividades no campo acadêmico, embora também sempre presentes, ocuparam espaço secundário, e Prebisch serviu-se delas muitas vezes para conferir maior sistematicidade e para corroborar as idéias que, na prática, ele já vinha experimentando.

O segundo ponto, estreitamente relacionado com o anterior, refere-se ao fato de sua postura ter transitado de um liberalismo extremado para um intervencionismo pragmático e consciente, implementando e preconizando³ políticas industrialistas e anti-cíclicas em seu país. Observe-se que essa transição guarda relações com o período em que ele exerceu suas funções, marcado pela extrema vulnerabilidade do país às bruscas transformações do cenário internacional da época: a Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial, e a progressiva substituição da Grã-Bretanha pelos Estados Unidos como potência hegemônica.

3 LOVE (1950:51) menciona textos divulgados através dos relatórios anuais do Banco Central cujo conteúdo pró-industrialização seria

É importante acrescentar que a aproximação paulatina de Prebisch a uma postura pró-industrialista não deve ser vista como contraditória com as ligações que manteve com a SRA, representante dos interesses que dominaram o Estado argentino no período em que Prebisch era um dos principais formuladores de sua política econômica. A SRA, a partir dos anos vinte, passou a ser dominada por setores que não se opunham à adoção de políticas industrialistas e protecionistas e que haviam sido os principais beneficiários do pacto Roca-Runciman. Na verdade, houve nesse período da história argentina uma composição política tácita entre os interesses dos pecuaristas representados pela SRA e os de segmentos ligados à indústria, viabilizada pela adoção de políticas que favoreceram, simultaneamente, o deslanche de um processo limitado de industrialização e a manutenção da posição dominante, no cenário político e econômico, dos setores pecuaristas (MURMIS e PORTANTIERO, 1972)⁴.

Por fim, resta assinalar que o fato de Prebisch ter sido um dos mais importantes *policy makers* da Argentina num período que ficou conhecido como a "década infame", pelo caráter autoritário e fechado do regime político (FERRER, 1990:29), não é necessariamente conflitante com a aura de "progressismo" de que se revestiu a Cepal sob seu comando. Na verdade, como se verá, só a partir de fins dos anos cinquenta a Cepal iria incorporar progressivamente a suas preocupações temas reformistas (reforma agrária, distribuição de renda e democracia⁵) de conotação política mais imediata. Nos

retomado pela Cepal.

- 4 Esta indicação bibliográfica me foi proporcionada por Luiz Guilherme Piva, o qual também despertou minha atenção para a relevância desse ponto.
- 5 GURRIERI e RODRÍGUEZ (1987:396) afirmam que "durante o período inicial de suas reflexões sobre o desenvolvimento da América Latina -- os anos quarenta e cinquenta -- Prebisch não se inquietava demasiado em seus escritos pelo tema da democracia." Também SIKKINK (1991:34) anota que "a democracia desempenhou um papel secundário na visão política de mundo dos desenvolvimentistas, porquanto ela era subordinada às demandas da política econômica."

momentos decisivos de formação da instituição, seu caráter progressista poderia ser afirmado apenas por aqueles que identificam com esse termo as preocupações industrialistas e um certo "anti-imperialismo" que se depreendia das formulações do órgão.

O que a associação entre Prebisch e os governos argentinos da "década infame" revela parece-nos relacionar-se muito mais com uma postura tecnocrática do nosso autor, frente à qual ele teria uma significativa recaída em 1955, quando colocou seus préstimos e os da Cepal à disposição da junta militar que derrubara Perón. Esse ponto será retomado, com maior detalhe, no segundo capítulo desta dissertação.

Vejamos agora, também de maneira bastante sucinta, o processo de criação da Cepal⁶. Ao final da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos passaram a patrocinar, diretamente ou através das instituições multilaterais criadas em Bretton Woods, ou ainda através da Organização das Nações Unidas, programas de cooperação visando a reconstrução dos países mais afetados pela guerra, destacando-se a iniciativa do Plano Marshall, dirigida para as nações européias. Com o mesmo objetivo, foram criadas em 1947 Comissões Econômicas das Nações Unidas para a Europa, Ásia e Extremo Oriente.

Os governos de vários países da América Latina buscavam equiparar o esforço de desenvolvimento e industrialização que vinham empreendendo à tarefa de reconstrução econômica européia do pós-guerra⁷, reivindicando um plano de cooperação externa nos mesmos moldes do Plano Marshall, bem mais contundente do que as iniciativas previstas até então no âmbito do famoso Ponto IV da doutrina Truman. Nesse ambiente, por iniciativa do representante

6 As fontes principais aqui utilizadas foram FURTADO (1985), POLLOCK (1978) e HODARA (1987).

7 Essa preocupação, no Brasil, traduzia-se no debate acerca do "reaparelhamento econômico", como relata BIELSCHOWSKY (1988:368 e 386).

chileno no Conselho Econômico e Social (CES) da ONU, Hernán de Santa Cruz, foi proposta a criação de uma Comissão Econômica das Nações Unidas também para a América Latina.

Essa reivindicação sofreu forte objeção do governo norte-americano, que esperava ver essas funções cumpridas pelo recém-criado Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES), no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), órgão sobre o qual os Estados Unidos podiam exercer forte controle, o que não estaria garantido num organismo da ONU. No entanto, em meados de 1947, foi aprovada uma moção do representante chileno que determinou a criação, no âmbito do CES, de um Comitê *ad hoc* para estudar a viabilidade de criação da Cepal. O relatório do comitê, apresentado no final do ano, recomendava a sua criação com base em um diagnóstico que equiparava o desgaste dos bens de capital e a necessidade de aceleração do desenvolvimento latino-americano, inclusive com base em apoio financeiro externo, à devastação econômica proporcionada pela guerra em outras regiões.

Dentre as funções que caberiam ao novo organismo, segundo o estabelecido nesse relatório, estariam: mitigar o caráter agroexportador das economias latino-americanas; reduzir sua vulnerabilidade externa; e propiciar sua industrialização. No anexo desse informe dizia-se que o preço dos produtos essenciais de exportação da América Latina tendia a declinar com maior celeridade que o dos produtos manufaturados que ela importava, e mencionava-se também a alteração na estrutura dos fluxos comerciais internacionais proporcionada pela ascensão dos Estados Unidos como centro principal em substituição à Grã-Bretanha, como relata HODARA (1987:385), que conclui que "as apreciações desse comitê representaram a demarcação do campo de preocupações temáticas que dois anos mais tarde Prebisch e seus ajudantes haveriam de expandir."

A oposição dos Estados Unidos fez com que a criação do novo órgão, em 1948, se desse inicialmente por um período

experimental de três anos. Expirado esse prazo inicial, quando da quarta conferência da instituição, realizada no México em 1951, decidiu-se por sua incorporação definitiva ao sistema das Nações Unidas. Essa decisão esteve longe de ser tranqüila, tendo sido decisivo o apoio à instituição manifestado por Vargas, então presidente do Brasil, para vencer as resistências da delegação norte-americana.

Segundo o relato de FURTADO (1985:57), já nesse período de instalação os técnicos da Cepal encontravam-se frente à constatação de que deveriam ter como preocupação temática importante as relações entre comércio exterior e industrialização. Nesse terreno, no entanto, os técnicos sentiam-se pisando em ovos, dada a oposição que poderiam manifestar o governo norte-americano e os "grupos de pressão ligados ao tradicional *import-export*". Na verdade, essa relação conflituosa da Cepal e de seus técnicos, principalmente Prebisch, com os Estados Unidos, marcaria todo o primeiro decênio de vida da instituição (POLLOCK, 1978).

DADONE e DI MARCO (1972:21) mencionam, sobre o período de final dos anos quarenta, que o posicionamento dos países subdesenvolvidos na arena internacional havia transitado de uma postura de reivindicação de ajuda aos países desenvolvidos (*aid, not trade*) para, após o término da Segunda Guerra, uma postura que ressaltava a necessidade de remoção dos obstáculos à exportação de seus produtos para os países avançados, principalmente os Estados Unidos (*trade, not aid*), considerada indispensável para a aquisição de divisas necessárias para a promoção do crescimento econômico.

Na verdade, como se verá, seria mais apropriado afirmar que a postura dos países latino-americanos, e também da Cepal, que se oferecia como porta-voz de seus interesses, oscilou continuamente ao longo desse período entre o enfrentamento e a submissão aos ditames norte-americanos. Essa oscilação expressava-se, respectivamente, em políticas

industrialistas autocentradas e com vistas a um ideal nacional-autárquico e, por outro lado, na constante pregação em favor da "cooperação internacional" para o desenvolvimento latino-americano, seja no campo propriamente econômico e comercial, seja no campo do fornecimento de ajuda financeira por entidades multilaterais.

Em 1948, quando da criação da Cepal, Prebisch já havia sido sondado para assumir o cargo de secretário-executivo da instituição, mas seu nome sofrera objeções da parte do FMI. O próprio Prebisch relata que ainda não estava convencido das possibilidades de que um trabalho proveitoso pudesse ser ali desenvolvido. No início de 1949, Prebisch aceita convite para escrever, na qualidade de consultor, um trabalho introdutório para o primeiro *Estudio Económico de América Latina*, que seria desde então o principal veículo de divulgação dos trabalhos desse organismo. Esse texto, intitulado "O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas" (PREBISCH, 1949), ficaria conhecido como o "manifesto da Cepal", designação estabelecida por HIRSCHMAN (1961) numa clara alusão, segundo LOVE (1980:57), ao Manifesto Comunista de Marx e Engels.

O tom agressivo e polêmico adotado por Prebisch na elaboração desse trabalho, cujo conteúdo expressava suas preocupações recentes frente aos dilemas do desenvolvimento e da industrialização latino-americana, desenvolvidas e amadurecidas no período em que se afastara do Banco Central argentino, fez com que a direção da recém-criada Cepal não julgasse conveniente sua publicação sob a assinatura institucional. Temia-se que isso pudesse comprometer a ainda precária existência da jovem organização com teses que poderiam ser mal-vistas pelas Nações Unidas e, principalmente, pelo governo norte-americano (MAGARIÑOS, 1991:129). Dessa forma, deve-se relativizar a afirmação de SALVIANO Jr. (1993:96-7) de que o compromisso com o

desenvolvimento e com a industrialização seria fruto da própria configuração da Cepal, mesmo antes da chegada de Prebisch. Na verdade, tratava-se de uma disputa política relativamente aberta no seu início. Embora seja correto afirmar, como o faz SALVIANO Jr., que havia consciência, da parte dos técnicos, de que não poderiam tomar posição contrária à industrialização latino-americana, daí a se ter a priori a defesa intransigente desse processo como *leitmotiv* vai uma grande distância.

Os limites e constrangimentos impostos à produção cepalina por sua posição institucional revelaram-se em diversas outras ocasiões, podendo ser arrolados como exemplos o trabalho preparado por Furtado, Juan Noyola, Oscar Soberón e Osvaldo Sunkel sobre a economia mexicana, em 1956, o trabalho preparado, ainda em 1956, por Noyola e que lançaria as bases das teses estruturalistas sobre a inflação, assim como o diagnóstico sobre a economia chilena realizado por Nicholas Kaldor como consultor da Cepal, também em 1956 (PALMA e MARCEL, 1989). Nesses casos, divergências com relação a posições de Prebisch, mas principalmente com relação a governos dos países-membros, ou mesmo relativamente à própria ONU, inviabilizaram as publicações desses trabalhos sob a chancela institucional da Cepal, contribuindo, entre outros motivos, para o desmembramento da equipe original, como relatam FURTADO (1985:188 e seguintes) e HODARA (1987:391).

No mesmo ano de 1949, Prebisch aceita convite para permanecer por mais algum tempo na Cepal, já como diretor de investigações. Nessa qualidade, redigiu, agora num tom mais comedido, a famosa introdução ao *Estudio Económico de América Latina* de 1949, intitulada "Crescimento, desequilíbrio e disparidades: interpretação do processo de desenvolvimento econômico" (PREBISCH, 1950), apresentada à terceira conferência da Cepal em Montevideu, em 1950.

A partir daí, Prebisch convenceu-se do importante espaço que poderia ocupar na Cepal, e aceitou o novo convite que lhe foi feito para assumir a secretaria-executiva, cargo no qual permaneceria por quase quinze anos. Ao longo desse período, foi a principal figura da Cepal. Ainda hoje muitos autores referem-se indistintamente à Cepal e ao nome de Prebisch, ou ainda mais explicitamente às teses de Prebisch/Cepal.

À época em que Prebisch elaborava suas formulações, diversos outros autores também se debruçavam sobre a questão da peculiaridade do subdesenvolvimento, constituindo no seu conjunto a nova disciplina da economia do desenvolvimento. Dentre os autores cujas formulações abarcavam temas comuns aos abordados por Prebisch, cabe mencionar nomes como Ragnar Nurkse, Gunnar Myrdal, Albert Hirschman, W. Rostow, Paul Baran, Michal Kalecki, Hans Singer, Nicholas Kaldor, W. Arthur Lewis, Alexander Gerschenkron, etc.

Fugiria demasiadamente ao escopo desta dissertação uma apresentação comparativa de suas diversas contribuições⁸. Ao longo do trabalho, no entanto, foi realizado um esforço de mencionar, sempre que possível, as relações entre o trabalho de Prebisch e o desses autores. A uni-los havia, além da preocupação comum com a chamada peculiaridade do subdesenvolvimento, uma vinculação mais ou menos orgânica com as Nações Unidas⁹. Esse fato pode ser relacionado com o processo que levou à criação da Cepal: embora a preocupação dominante no círculo das potências industriais naquele momento estivesse voltada para a reconstrução dos países devastados pela guerra, a bancada latino-americana na ONU,

8 Um dos mais instigantes estudos comparativos sobre as diversas contribuições realizadas por esses autores para a economia do desenvolvimento é o de HIRSCHMAN (1981), além do de CARDOSO (1977), este mais direcionado para a economia política cepalina. Ressalte-se, entretanto, a relativa carência de trabalhos de maior envergadura sobre essa problemática, restritos, na sua maior parte, a artigos com recortes mais ou menos específicos.

9 Sobre o papel da ONU nesse período, ver MORAES (1987:76-87).

que constituía quase a metade dos primeiros países-membros, pressionava constantemente para que a tarefa do desenvolvimento de seus países fosse equiparada à da reconstrução.

Apesar de unidos quanto à vinculação a órgãos das Nações Unidas, Prebisch era dentre seus "pares", como destaca LOVE (1980:65), o único economista exclusivamente formado e treinado (e residente) na América Latina. Esse fato, somado ao próprio posicionamento institucional do órgão que dirigia, conferiu-lhe uma capacidade privilegiada de influência sobre os governos latino-americanos.

A relação quase simbiótica entre Prebisch e a Cepal pode ser visualizada, de um lado, pela recorrência nas publicações e atividades realizadas pela Cepal das teses básicas expressas no "manifesto da Cepal", que, como já relatado, foi redigido integralmente por Prebisch ainda na qualidade de consultor da instituição. Por outro lado, Prebisch impunha uma disciplina férrea de trabalho, que, em vários momentos, foi vista menos como um esforço de coordenação e amplificação do trabalho de equipe e mais como um aprisionamento e empobrecimento das potencialidades críticas do *staff* cepalino, levando à constituição de uma certa ortodoxia sob a batuta do *Maestro* Prebisch (FURTADO, 1985:188; HODARA, 1987:391).

No entanto, a preeminência intelectual de Prebisch era incontestada, e sob seu comando a Cepal conheceu seu período mais fecundo e criativo e de maior influência, tanto junto aos países da América Latina quanto em fóruns internacionais, e mesmo frente aos governos dos países industrializados, que muitas vezes o viam como adversário.

É essa a principal justificativa para que a presente dissertação tenha como objeto de reflexão e análise principalmente os dois primeiros trabalhos escritos por

Prebisch no âmbito da Cepal: os já mencionados "manifesto da Cepal" (PREBISCH, 1949; referido daqui por diante como "manifesto") e a introdução ao *Estudio Económico de América Latina* de 1949 (PREBISCH, 1950; aqui referido como *Estudio de 1949*), embora outros textos elaborados na primeira metade dos anos cinquenta também sejam utilizados. Essa escolha justifica-se pelo fato, reconhecido em toda a bibliografia consultada e pelo próprio Prebisch, de que esses textos já contêm, em forma bastante desenvolvida, quase todas as idéias, o estilo e a forma de abordagem característicos de Prebisch e do que foi chamado a economia política cepalina. Na verdade, pode-se afirmar que praticamente tudo o que foi produzido sob a chancela da Cepal, inclusive até os dias de hoje, pode ter sua origem assinalada nesses textos fundadores, seminais -- cuja ressonância, de resto, pode ser facilmente detectada nos trabalhos de quase todos os autores que se preocuparam com a temática do chamado desenvolvimento econômico.

Contudo, deve-se ressaltar que este estudo não pretende dar conta de toda a produção cepalina. Embora seja difícil e quase ilusório separar a obra de Prebisch da obra da Cepal, as referências serão quase sempre feitas a Prebisch e aos textos por ele elaborados, o que significa reconhecer que um estudo mais amplo sobre a Cepal deveria incorporar os trabalhos de diversas outras pessoas, cuja produção encontra-se creditada sob a assinatura institucional. Como afirma PEDRÃO (1988:30):

as contribuições da Cepal constituem o produto de um período de intensa fertilidade de intercâmbio de idéias e de análise, cheio de divergências e diferenças de pontos de vista, desenvolvido ao redor de um estímulo polarizado por Raúl Prebisch, com a participação de diversos intelectuais da região e de outras partes do mundo, utilizando a retroalimentação entre assessoria, cursos e elaboração de textos oficiais.

O sistema centro-periferia

As idéias sobre o desenvolvimento latino-americano expressas nos primeiros textos elaborados por Prebisch no âmbito da Cepal articulam-se em torno de um eixo básico: a defesa da industrialização como o caminho desejado para os países da América Latina naquele momento histórico. É esta convicção -- e a intenção de incuti-la em seus leitores -- que organiza, articula e mesmo permite a leitura do discurso e dos argumentos prebischianos¹⁰. Os parágrafos iniciais do já mencionado "manifesto da Cepal" não deixam margem a dúvida:

A realidade está destruindo na América Latina aquele esquema pretérito da divisão internacional do trabalho (...). Nesse esquema correspondia à América Latina, como parte da periferia do sistema econômico mundial, o papel específico de produzir alimentos e matérias-primas para os grandes centros industriais. Não havia dentro desse esquema espaço para a industrialização dos países novos. *Os fatos a estão impondo*, contudo. Duas guerras no curso de uma geração e uma profunda crise econômica entre elas demonstraram suas possibilidades aos países da América Latina, ensinando-lhes positivamente o caminho da atividade industrial (PREBISCH, 1949:99, ênfase do autor)¹¹.

O tom de "manifesto" deste texto torna mais explícito o seu caráter engajado, propositivo, mas essas características também se aplicam ao conjunto dos textos que compõem a obra

10 A articulação de todo o discurso de Prebisch em torno da defesa da industrialização conduzida pelo Estado é explicitada minuciosa e competentemente, tendo como referência uma análise retórica da introdução ao *Estúdio de 1949*, por SALVIANO Jr. (1993:cap.4). No mesmo sentido, embora de maneira um tanto apologética, GURRIERI (1982:14) afirma que os textos de Prebisch "são os escritos de um homem que põe o conhecimento a serviço da transformação e da persuasão, e subordina as virtudes acadêmicas e estéticas à sua finalidade política."

11 Sobre este trecho, HIRSCHMAN (1961:281) faz o seguinte comentário: "Essas sentenças iniciais do texto de Prebisch transmitem seu sabor militante e marcam seu autor como outra grande figura na série de proeminentes economistas políticos que pregaram proteção, industrialização e superação do atraso para seus respectivos países."

de Prebisch nesse período inicial da Cepal, embora o discurso destes últimos seja mais sóbrio.

O caráter militante do discurso é um elemento importante para sustentar a afirmação de que os textos de Prebisch aqui referidos não devem ser entendidos como objetivando fundamentalmente a elaboração de uma teoria do subdesenvolvimento a partir da compreensão histórica da evolução econômica dos países latino-americanos. Ou, pelo menos, esses textos demonstrariam uma concepção bastante pragmática da teoria econômica, na qual o rigor acadêmico deveria subordinar-se à visão mais geral do autor sobre a realidade econômica da América Latina e da economia mundial.

Embora os objetivos de análise teórica e histórica estejam presentes, as teorizações e elementos históricos são elaborados e apresentados para informar e dar consistência às políticas industrialistas que eram propostas e de cuja necessidade imperiosa Prebisch queria convencer seus leitores (SALVIANO Jr., 1993:98). Noutros termos: os textos originais da Cepal alinhavam elementos históricos, teorizações e mesmo argumentos *ad hoc*¹² com a finalidade de detectar as razões da não-industrialização latino-americana (ou os problemas decorrentes de sua insuficiência) e, conseqüentemente, apontar as medidas necessárias para desobstaculizá-la.

É importante ressaltar, no entanto, que Prebisch não está preocupado apenas em influenciar os governos e os *policy makers* dos países da América Latina. Ao prover seus diagnósticos e argumentos, ele o faz com os olhos voltados para as relações -- principalmente no campo comercial -- entre os países industrializados e os primário-exportadores. A desigualdade e a iniquidade dessas relações seriam

12 SALVIANO Jr. (1993:98), a partir de um ponto de vista da análise retórica, caracteriza todos os argumentos do *Estudio de 1949* como *ad hoc*, dada a pré-existência de uma meta específica, sem, no entanto, negar a pertinência histórica desses argumentos.

ênfatisadas pela adoção de uma expressão inovadora, à qual Prebisch e a Cepal estariam sempre associados: a metáfora centro-periferia.

Dessa forma, nosso autor afirma as diferenças entre os dois pólos do sistema internacional e demarca o campo do que poderíamos chamar *confronto propositivo* entre eles. Adotando essa postura, Prebisch dirige-se não só aos governos dos países periféricos, mas também aos das potências centrais, as quais, como assinala MALAN (1986:58), eram representadas inequivocamente no pós-Segunda Guerra Mundial pelos Estados Unidos, ao menos no tocante à América Latina.

Apesar de PREBISCH (1950:166) ter dito no *Estudio de 1949* que "não corresponde à índole deste informe discutir assuntos de política econômica nem assinalar as vantagens e inconvenientes de soluções alternativas", ele mesmo, retrospectivamente, reconhece o caráter propositivo de seus textos:

Em realidade, a política econômica que eu propunha tratava de dar uma justificativa teórica para a política de industrialização que já se estava seguindo (sobretudo nos países grandes da América Latina), de encorajar os outros países a segui-la também e de proporcionar a todos eles uma estratégia ordenada para sua execução (1983:1079-80).

No entanto, a maior parte dos autores que se dedicaram ao estudo da economia política cepalina preocupam-se em separar, nos textos de Prebisch, os aspectos teóricos e seu conteúdo propositivo. Esse comentário aplica-se, por exemplo, ao importante trabalho de RODRÍGUEZ (1981:18), no qual "as contribuições da Cepal não foram consideradas a partir do ângulo de seu poder explicativo ou de sua correspondência com os fatos, e sim a partir de uma ótica predominantemente analítica, destinada a avaliar sua coerência interna"¹³.

13 Apoiando-se na abordagem de Rodríguez, BIELSCHOWSKY (1988:31) chega

De maneira semelhante, ANDRADE (1980:4) afirma que "o esforço teórico da Cepal refere-se à situação de subdesenvolvimento, e o problema do desenvolvimento se analisa como estratégia política". No entanto, entendemos que o esforço teórico e analítico empreendido subordina-se e conforma-se à estratégia política proposta para a América Latina -- a qual, no entanto, se expressa em primeiro plano como estratégia econômica, e econômica no sentido restrito da incorporação do progresso técnico pelos países latino-americanos.

A interpretação aqui adotada para os textos de Prebisch é idêntica à proposta por MORAES (1987:183), referindo-se à obra de Celso Furtado:

As suas interpretações da "realidade brasileira" delineiam uma forma determinada de exercício do poder e apontam para certos objetivos sociais postos como desejáveis. São estes que definem a escolha dos problemas considerados cruciais e "dignos de nota". Em outras palavras, é mais seguro dizer que as interpretações decorrem das políticas propostas (ou melhor, supostas desde o início da investigação que aparentemente as implica).

Com essa mesma preocupação, SALVIANO Jr. (1993:98) assinala que Rodríguez "distingue de forma excessivamente rígida o âmbito da teoria econômica e o da política econômica cepalinas (...). Nossa proposição é a de que o primeiro serve aos propósitos do segundo, ao menos na fase inicial da instituição"¹⁴.

a apresentar os textos iniciais de Prebisch aqui analisados como "documentos do estágio de formulações analíticas básicas" da Cepal, distinguindo-os dos textos seguintes que conteriam as propostas de políticas da instituição.

14 No trecho omitido dessa citação, Salviano Jr. afirma que essa opção de Rodríguez se expressaria inclusive pelo tratamento do tema da política econômica em capítulo separado. Embora concordando com o ponto central da crítica de Salviano Jr., optamos por organizar essa dissertação de maneira semelhante à do trabalho de Rodríguez, com o propósito de destacar, não o âmbito da política econômica, mas alguns elementos importantes do "modelo" de industrialização

Isso posto, passemos a uma leitura dos textos iniciais de Prebisch, buscando apresentar e analisar as principais idéias neles contidas. Não se pretende aqui uma análise estrita da consistência interna dos argumentos ou de sua correspondência empírica com a "realidade", não só porque entendemos que essa preocupação era secundária em Prebisch, nem tampouco porque vários autores já se dedicaram a esta tarefa¹⁵. Mas, principalmente, porque julgamos fundamental entender o pensamento de Prebisch e da Cepal em perspectiva histórica, o que significa apresentá-lo buscando seu significado no momento em que foi desenvolvido.

Com esse objetivo, buscar-se-á apresentar no restante deste capítulo a periodização cepalina da evolução econômica da América Latina -- desenvolvimento para dentro e desenvolvimento para fora. A forma e o conteúdo que Prebisch dará a essas fases permitirão apresentar as diversas contribuições teóricas dos textos fundadores e revelar como estas e a própria construção da história econômica feita por Prebisch possuem ambas a defesa de políticas industrialistas como seu nexos articulador. Ao longo dessa apresentação, procuraremos confrontar a visão prebischiana com análises históricas e teóricas e dados levantados por outros autores, com o objetivo de evidenciar a forma particular pela qual nosso autor constrói sua visão da história -- e, ao fazê-lo, constrói a própria história.

De acordo com a Cepal, as origens históricas da não-industrialização latino-americana devem ser buscadas na forma

proposto por Prebisch. Diga-se de passagem, a opção de Salviano Jr. por tratar separadamente os aspectos ligados ao contexto histórico-ideológico, ao texto de Prebisch e à análise do discurso, embora funcional a seus objetivos, não seria a mais adequada para nosso trabalho. Optamos por tratar esses aspectos simultaneamente, nos dois capítulos da dissertação, acreditando que esta forma proporcionaria à análise melhor aproximação à perspectiva aqui perseguida.

15 Merecem menção especial os trabalhos de CARDOSO (1977) e RODRÍGUEZ (1981).

pela qual o progresso técnico e seus frutos difundiram-se no plano internacional a partir da Revolução Industrial britânica. Trata-se de um argumento tautológico (pois, nos textos cepalinos, a industrialização é identificada com a incorporação de progresso técnico), mas que permite apresentar a evolução econômica latino-americana como decorrente da forma particular de funcionamento da economia internacional, que irá resultar na formação de países industrializados e países não-industrializados -- centro e periferia. Veja-se os parágrafos iniciais do *Estudio de 1949*:

A propagação universal do progresso técnico desde os países originários para o resto do mundo foi relativamente lenta e irregular (...). No largo período que transcorre desde a Revolução Industrial até a Primeira Guerra Mundial, as novas formas de produzir em que a técnica veio se manifestando incessantemente só abarcaram uma proporção reduzida da população mundial.

O movimento inicia-se na Grã-Bretanha, segue com distintos graus de intensidade no continente europeu, adquire um impulso extraordinário nos Estados Unidos e abarca finalmente o Japão (...). Foram formando-se assim os grandes centros industriais do mundo, em torno dos quais a periferia do novo sistema, vasta e heterogênea, tomava escassa parte no melhoramento da produtividade (PREBISCH, 1950:156).

Nessas poucas linhas, o essencial já foi dito. Em primeiro lugar, já foi dito que o mundo é um mundo econômico, sendo o econômico identificado restritivamente com o progresso técnico, com o aumento da produtividade e, portanto, com a industrialização. Foi dito também que esse "econômico" foi responsável pela estruturação de um mundo bipolar, onde as relações são de subordinação entre os países que compõem o pólo periférico e os países centrais, as quais responderiam pela desigualdade de renda *per capita* e de produtividade entre eles -- e, por conseguinte, pela desigualdade entre os níveis de vida de suas populações. A conclusão implícita é imediata (não-mediatizada): o aumento da produtividade proporcionado pela industrialização seria o

vetor capaz de romper essa configuração não desejável.

Percebe-se claramente a idéia de uma diferenciação originária (RODRÍGUEZ, 1988:58) entre países industrializados e não-industrializados, apreendida pela metáfora centro-periferia, cujos mecanismos e evolução, no entanto, não são explicitados. A análise realizada por SALVIANO Jr. (1993:125-6) da utilização por Prebisch desta metáfora é esclarecedora:

A existência do sistema centro-periferia não é postulada como objeto teórico (o que exigiria qualificações e explicações) mas simplesmente afirmada como característica essencial ("estrutural") da realidade econômica. (...) Fazendo isto no começo do *Estudio* [de 1949], Prebisch "funda a estrutura do real", introduzindo o leitor de chofre no mundo por ele criado (...). Substituindo a dicotomia países desenvolvidos/subdesenvolvidos, ou a prática mais tradicional de distinguir os países atrasados, ambas se limitando a registrar a disparidade de graus de desenvolvimento, a nova metáfora desloca a atenção do leitor para as causas [ênfase do autor] desta disparidade, elegendo uma em particular, a saber, as relações econômicas internacionais assimétricas e, por isto, iníquas. A nova dicotomia acentua a relação de dependência dos países pouco ou não-industrializados em relação aos industrializados, constituindo-se, só por isto, e sem que o leitor tenha uma noção muito clara do artifício, num argumento em favor da industrialização, antes mesmo que argumentos de ordem empírica ou teórica tenham sido aduzidos.

No mundo criado por Prebisch, os elementos históricos e teóricos serão paulatinamente introduzidos, mas outros elementos constitutivos da história foram omitidos desde o início: não há referência ao social, ao político, ao ideológico, ao cultural, ao racial. Também foram afastados os possíveis conflitos, não só no interior do pólo periférico -- entre países ou dentro de cada país -- (SALVIANO Jr., 1993:128), mas também entre centro e periferia considerados em seu conjunto. Nesse último caso, o conflito é apenas potencial ou virtual, sendo a ênfase colocada sobre a desigualdade, o que permite apresentar a polarização mundial,

em nível mais abstrato, como decorrente de uma determinada evolução das estruturas produtivas materiais e não de um processo histórico complexo -- que incluiria, certamente, políticas deliberadas dos países centrais.

Contudo, como será visto mais à frente, essa tentativa de qualificar o conflito entre centro e periferia como mera desigualdade é apenas um primeiro -- e necessário -- momento da demarcação do campo do confronto propositivo a que nos referimos. O potencial de confrontação embutido na metáfora conduziu autores como LOVE (1980:65) a dizerem que, com seu trabalho, Prebisch "certamente ganhou para si um lugar de eminência na história da teoria do imperialismo -- mesmo que 'imperialismo' não seja parte do vocabulário da Cepal."

Embora estilizado e abstrato, o "real" fundado por Prebisch através da metáfora centro-periferia não é necessariamente conflitante com a visão apresentada, bem mais recentemente, por HOBBSAWM (1988:32-3):

no século XIX a defasagem entre os países ocidentais, base da revolução econômica que estava transformando o mundo, e os demais se ampliou, primeiro devagar, depois cada vez mais rápido. (...) *A tecnologia era uma das principais causas dessa defasagem, acentuando-a não só econômica como politicamente* (...). Portanto, ao abordar 1880, estamos menos diante de um mundo único do que de dois setores que, combinados, formam um sistema global: o desenvolvido e o defasado, o dominante e o dependente, o rico e o pobre. Mesmo esta descrição é enganosa. Enquanto o (menor) Primeiro Mundo, apesar de suas consideráveis disparidades internas, era unido pela história e por ser o portador conjunto do desenvolvimento capitalista, o Segundo Mundo (muito maior) não era unido senão por suas relações com o primeiro, quer dizer, por sua dependência potencial ou real (ênfase nossa).

A comparação entre este texto e os parágrafos iniciais do "manifesto da Cepal" citados anteriormente revela a adequação e a pertinência entre o mundo por ele criado e a visão de Hobsbawm sobre a história da época, o qual, pelo menos em suas análises mais globais, confere um lugar determinante aos

aspectos econômicos. E é essa adequação que confere força e credibilidade a seu discurso, convencendo de antemão seus leitores de que as proposições industrialistas que o orientam resultam de uma percepção criteriosa e correta da história¹⁶.

O desenvolvimento para fora

A partir dessa desigualdade originária, os textos da Cepal argumentam que, no período que vai de 1870 até o início da Primeira Guerra Mundial, o crescimento econômico da periferia era impulsionado, desde fora, pelo dinamismo proporcionado pelo comércio internacional -- em especial, pelo comportamento da demanda externa. É este o momento em que a América Latina teria se incorporado à divisão internacional do trabalho, na qual lhe caberia o papel reflexo e complementar de fornecer produtos primários às economias centrais em troca de produtos manufaturados (PREBISCH, 1949:99).

Nesse período, que correspondia, na nomenclatura cepalina, à etapa de desenvolvimento para fora da América Latina, a eficácia do impulso externo decorreria do elevado grau de abertura da economia britânica -- que então cumpria, nos termos de Prebisch, o papel de centro cíclico principal --, tanto no que se refere a seu coeficiente de importação, quanto ao de exportação, que correspondiam, respectivamente, a 32,1% e 18,9%, em média, no período 1870-1914 (PREBISCH, 1950:192). Esse elevado coeficiente de abertura teria capacitado a Grã-Bretanha a absorver e transmitir às outras economias o impulso dinâmico de crescimento ou retração:

16 Ainda segundo HOBSEAWM (1988:39-40), apesar de "o mundo 'desenvolvido' ter permanecido surpreendentemente agrícola" no início do último quartel do século XIX, e de que "a implantação da indústria não se restringia inteiramente ao Primeiro Mundo", "é aproximadamente correto fazer da indústria um critério de modernidade."

A eliminação das tarifas aduaneiras que gravavam a entrada de produtos primários impulsionou de tal forma as importações da Grã-Bretanha do século XIX que durante vários decênios cresceram com mais força que a renda e elevou-se persistentemente seu coeficiente. O impulso que a Grã-Bretanha exerceu assim, não só de forma direta sobre a periferia, mas também indiretamente nos outros países industriais, foi uma das características dominantes do desenvolvimento econômico daquela época. Foi quando os países latino-americanos encontraram forte impulso em seu desenvolvimento para fora, em resposta a uma demanda internacional que se expandia com grande celeridade (PREBISCH, 1954:371-2).

De fato, até o período anterior à Primeira Guerra Mundial o comércio internacional conseguiu cumprir um papel dinamizador sobre as economias primário-exportadoras. Entre 1870 e 1913, o comércio mundial mais do que quadruplicou, enquanto que a tonelagem do frete marítimo mundial crescia 156% nos trinta anos anteriores à Primeira Guerra (HOBSBAWM, 1988:478, quadros 10 e 11). As exportações latino-americanas acompanharam esse crescimento: o Brasil viu suas vendas externas de café quadruplicarem-se entre 1880 e 1913, enquanto que as exportações de cacau e borracha, nesse mesmo intervalo, foram multiplicadas por seis; as exportações argentinas, no período 1890-1894 a 1910-1914, passaram de 1.038 a 5.294 milhares de toneladas, para os cereais, e de 27.000 a 376.000 toneladas para as carnes congeladas (FURTADO, 1970:66-8).

A visão de Prebisch sobre o período em que a economia britânica ainda exercia sua supremacia no cenário internacional através da transformação de todo o mundo em sua área comercial pode ser comparada, novamente, com a análise de HOBSBAWM (1988:64-5):

A Grã-Bretanha era, de longe, o maior exportador de produtos industrializados (...). A Grã-Bretanha era, de longe, o maior exportador de capital, de serviços financeiros e comerciais "invisíveis" e de serviços de transporte. (...) A Grã-Bretanha era, de longe, o maior mercado comprador das exportações de produtos primários do mundo (...). Assim sendo, o livre comércio parecia

indispensável, pois permitia que os fornecedores ultramarinos de produtos primários trocassem suas mercadorias por manufaturados britânicos, reforçando assim a simbiose entre o Reino Unido e o mundo subdesenvolvido, base essencial do poderio econômico britânico.

Mais uma vez, note-se que a visão de Prebisch sobre o período final da hegemonia britânica, apesar de bastante estilizada, não é discrepante da estabelecida por um historiador eminente como Hobsbawm. Contudo, uma qualificação importante diz respeito ao fato de que o período 1870-1914 corresponde ao declínio relativo da superioridade britânica no terreno industrial, o qual se manifestava, por exemplo, na evidência de que "no início da década de 1890, tanto os Estados Unidos quanto a Alemanha ultrapassaram a Grã-Bretanha na produção da mercadoria crucial da industrialização -- o aço" (HOBSBAWM, 1968:124).

É importante notar também que a ascensão alemã e norte-americana assentava-se no estabelecimento de barreiras protecionistas contra a concorrência da Grã-Bretanha, o único país que aderira completamente ao livre-cambismo no período anterior à Primeira Guerra. Ao desconsiderar esses aspectos, Prebisch deixou de perceber que

muitos dos aspectos econômicos do período do pós-I Guerra são evidentes antes de 1914: o fechamento dos mercados contra a concorrência externa, a tendência a combinações na restrição do comércio, a intervenção do Estado em assuntos até então reservados a empresas privadas -- todos os desenvolvimentos estavam claramente em curso na virada do século (LANDES, 1969:359).

Assim, como afirma THORP (1984:16), no período anterior à Primeira Guerra já estava em evidência a substituição da Grã-Bretanha pelos Estados Unidos como potência dominante, tanto nos fluxos de comércio quanto nos de investimento, sobretudo no tocante à América Latina. Nesse caso, a visão de Prebisch estava bastante influenciada pela experiência argentina, sobre quem a Grã-Bretanha ainda exerceria durante bastante

tempo sua preeminência (ABREU, 1984).

Mas a Grã-Bretanha ainda sustentava sua hegemonia na economia internacional pelo vigor financeiro e na área dos transportes marítimos:

Na verdade, a posição central da Grã-Bretanha por ora estava sendo reforçada pelo próprio desenvolvimento do pluralismo mundial. Pois, como as economias em processo de industrialização recente compravam mais produtos primários do mundo subdesenvolvido, acumulavam em conjunto um déficit comercial bastante substancial em relação a este último. A Grã-Bretanha, sozinha, restabelecia um equilíbrio global, pois importava mais bens manufaturados de seus rivais, exportava seus próprios produtos industriais para o mundo dependente, mas principalmente obtinha rendimentos invisíveis de vulto, provenientes tanto de seus serviços comerciais internacionais (...) como da renda gerada pelos enormes investimentos no exterior do maior credor mundial (HOBSBAWM, 1988:80-1).

A ênfase de Prebisch no comércio de mercadorias como principal sustentáculo da hegemonia britânica, pelo menos no período que vai do último quartel do século XIX até o início da Primeira Guerra, fazia com que se colocasse em segundo plano o movimento internacional de capitais, responsável principal naquela época pela sustentação da supremacia britânica na era do imperialismo¹⁷. No Brasil, por exemplo, a Grã-Bretanha, além de prover bens de consumo industrializados, também teve participação importante na construção do sistema de transporte, no suprimento de maquinaria industrial e do capital de empréstimo que financiava o investimento industrial (GRAHAM, 1968:131)¹⁸.

17 Prebisch ligava a hegemonia britânica ao funcionamento do padrão-ouro, mas sempre enfatizando os aspectos ligados ao comércio internacional de mercadorias (por exemplo, PREBISCH, 1949:118). Para uma visão histórica sucinta da relação entre a hegemonia britânica e o padrão-ouro no período em tela, ver BLOCK (1977:27-30).

18 A necessidade de se colocar em primeiro plano o movimento internacional de capitais para o entendimento das relações entre os países "centrais" e "periféricos" e das origens da indústria no Brasil está afirmada em SILVA (1973:29-38), onde também se

A consequência crucial dessa opção de Prebisch foi tornar quase que mutuamente excludentes a natureza primário-exportadora das economias latino-americanas e a presença de indústrias e outras atividades econômicas na fase de desenvolvimento para fora. Ademais, o fato de a hegemonia britânica importar para Prebisch apenas do ponto de vista do seu coeficiente de abertura o conduzia a enfatizar o papel do comércio internacional de mercadorias no desenvolvimento periférico. Como se verá adiante, essa ênfase servirá de base para a argumentação posterior acerca dos impactos da evolução dos termos de troca nas economias latino-americanas e para sua defesa da industrialização como o caminho necessário para o seu desenvolvimento.

Segundo Prebisch, é durante essa etapa de desenvolvimento para fora que os países da América Latina irão adquirir as características que definem sua *condição periférica*¹⁹. Prebisch parte da constatação de que "o progresso técnico foi mais acentuado na indústria que na produção primária dos países da periferia" (1949:107). Dessa forma, nos países que se industrializaram antes da Primeira Guerra Mundial teria se constituído, progressivamente, uma estrutura produtiva *diversificada e homogênea* do ponto de vista tecnológico. Ou seja, os diversos setores produtivos, inclusive o setor produtor de bens de capital, desenvolveram-se no interior das próprias economias nacionais, inexistindo grandes disparidades de produtividade entre eles.

apresentam evidências de que "o valor total dos investimentos ingleses no Brasil elevavam-se já em 1900 a, aproximadamente, três vezes o valor das exportações e mais de dois terços do produto interno líquido."

19 "A concepção básica reconhece a existência de uma diferenciação originária: em certo ponto do tempo, o centro já havia logrado implantar técnicas modernas e elevar a produtividade do trabalho em muito maior medida que a periferia. Mas esta só adquire realmente suas características diferenciais através do desenvolvimento para fora. A heterogeneidade e a especialização se conformam e se consolidam nessa etapa, na qual a periferia cresce primordialmente com base na expansão de atividades exportadoras de bens primários"

Na periferia, a penetração do progresso técnico teria sido lenta e restrita aos setores articulados ao mercado externo, caracterizando-se os setores produtores para o mercado interno pelo baixo conteúdo tecnológico. A inserção peculiar na economia internacional conformaria nesses países uma estrutura produtiva *dual* (ou heterogênea, como se iria dizer mais tarde²⁰) e *especializada* em alguns poucos produtos primários (RODRÍGUEZ, 1981:38 e *passim*).

Percebe-se claramente que na argumentação prebischiana está presente a contraposição entre a condição periférica e a dos países centrais, e que esta última é vista como modelo tanto para definir e moldar as características da estrutura produtiva periférica quanto -- como se verá -- como ideal a ser alcançado²¹. Portanto, trata-se de uma visão na qual a polarização em âmbito mundial sobrepõe-se à polarização no interior das próprias economias periféricas (GUZMÁN, 1976:225).

É nos marcos dessa particular concepção de Prebisch que RODRÍGUEZ (1981:250-2) afirma o caráter estruturalista do pensamento cepalino, que se vincularia, portanto, à definição da condição periférica em termos das estruturas materiais do aparato produtivo²².

A constituição da estrutura produtiva periférica, determinada pela inserção desses países na divisão internacional do trabalho, responderá, na argumentação de Prebisch, pelas características e problemas do desenvolvimento latino-americano ao longo do período que se

(RODRÍGUEZ, 1988:58).

20 PINTO (1973:105).

21 GUIMARÃES (1993:8) relaciona a visão de Celso Furtado sobre essas questões com a noção weberiana de heteronomia, embora esse termo não tenha sido empregado pelos cepalinos.

22 PINTO (1979:9-15) propõe uma definição mais ampla da concepção estruturalista-cepalina, vinculando-a à análise que contempla os aspectos do *sistema* econômico que configuram sua condição de subdesenvolvimento.

inicia com a eclosão da Primeira Guerra Mundial, quando ocorrem mudanças profundas no cenário econômico internacional que ensejariam a emergência da fase do desenvolvimento para dentro dos países da periferia latino-americana.

No entanto, "uma importante característica do desenvolvimento para fora, que em princípio não havia sido considerada suficientemente pela Cepal, é a possibilidade de uma industrialização (...) derivada do próprio auge das exportações" (GUZMÁN, 1976:276). De fato, "em torno de 1900-1905, o setor industrial já contribuía, na Argentina, com 18 por cento do produto interno e, no México, com 14 por cento" (FURTADO, 1970:129). No Brasil, estimativas efetuadas por HADDAD (1974:153) indicam que a taxa de crescimento anual do produto industrial foi de 6,25% no primeiro decênio do século XX, muito superior à observada para a agricultura (2,31%) e para o produto total (3,96%). Na verdade, as relações entre o processo de crescimento industrial nos países da América Latina entre as últimas décadas do século XIX e o início da Primeira Guerra Mundial são bastante complexas, podendo ser analisadas, por exemplo, através da idéia de capacidade de diversificação do setor exportador (FURTADO, 1970:123 e seguintes)²³ ou, como foi feito para o caso brasileiro, através da análise das relações entre capital cafeeiro e capital industrial -- desenvolvida, entre outros, por SILVA (1973) e CARDOSO DE MELLO (1975).

Essa omissão -- ou opção -- de Prebisch relaciona-se, entre outros motivos, com a tentativa de apresentar como mutuamente excludentes as possibilidades de crescimento dos países latino-americanos através da continuidade do modelo primário-exportador e através da expansão do setor industrial -- convergindo, portanto, com a já mencionada omissão do movimento internacional de capitais e a ênfase no comércio

23 Similar à abordagem dos linkages generalizados de HIRSCHMAN (1984:92 e seguintes).

mundial de mercadorias.

Da mesma forma que Prebisch apresenta a constituição do sistema centro-periferia e a fase de desenvolvimento para fora das economias periféricas como decorrentes da divisão internacional do trabalho imposta pelo funcionamento da economia mundial no período anterior à Primeira Guerra Mundial, seriam para ele as modificações no âmbito da economia mundial e as novas relações estabelecidas entre os países centrais e a periferia a partir de 1914 que determinariam a crise daquela forma de desenvolvimento das economias latino-americanas e a instalação de um período de transição para a nova fase, denominada "desenvolvimento para dentro".

Os acontecimentos cruciais desse período foram as duas guerras mundiais e, principalmente, a Grande Depressão de 1929, que provocaram o estancamento do comércio internacional de mercadorias que vigorara até então e teria dado sustentação ao modelo anterior de desenvolvimento periférico. Na visão de Prebisch, esses acontecimentos, em vez de terem significado apenas uma interrupção temporária e conjuntural do dinamismo do comércio internacional, representariam a emergência de um novo modo de funcionamento da economia mundial, cujos traços seriam determinados pela transferência do centro hegemônico da Grã-Bretanha para os Estados Unidos.

Segundo Prebisch, o novo centro cíclico principal seria caracterizado, ao contrário da Grã-Bretanha, por um baixo e cadente coeficiente de abertura, resultado de políticas protecionistas deliberadas e de sua relativa auto-suficiência em produtos primários. Expressão concreta disso seria o fenômeno da escassez de dólares que, ao contrário do que ocorria na época de funcionamento do padrão-ouro, resultaria do persistente acúmulo desse metal pelo Tesouro norte-americano. Dessa forma, os impulsos de crescimento que o novo centro hegemônico seria capaz de transmitir às outras

economias, em particular as periféricas, eram bastante frágeis:

A escassez de dólares significa que aquele país não compra mercadorias e serviços, nem empresta dinheiro, na medida em que outros países necessitam aquela moeda (...). A atração de ouro para o centro cíclico principal, se é persistente, não constitui um mero problema monetário: é a expressão manifesta de um fenômeno dinâmico muito mais profundo, relacionado com o ritmo e o modo de crescimento econômico dos distintos países (PREBISCH, 1949:118).

A visão de Prebisch sobre o período que se inicia em 1914 e perdura até o momento em que ele escreve seus primeiros textos cepalinos coincide, mais uma vez, com a análise de HOBBSAWM (1968:195-6):

a crise entre as duas guerras não foi meramente um fenômeno britânico (...). Foi a crise de todo o mundo liberal do século XIX, e por isso o comércio e as finanças da Grã-Bretanha não podiam mais reconquistar o que a indústria britânica havia perdido. Pela primeira vez desde que começara a industrialização, perturbou-se o crescimento de todas [ênfase do autor] as potências industriais. (...) Interromperam-se os três grandes fluxos internacionais de capital, trabalho e mercadorias, em que se baseava a economia liberal. O comércio mundial de produtos manufaturados só voltara a atingir seu nível de 1913 em 1929, e caiu então em um terço. (...) O comércio mundial de produtos primários (...) caiu em muito mais da metade depois de 1929. Uma rede de muralhas foi implantada ao longo das fronteiras do mundo para impedir a livre entrada de homens e mercadorias e a evasão de ouro.

Os gastos extraordinários efetuados pelos países europeus, principalmente a Grã-Bretanha, durante o esforço de guerra, tiveram como resultado violentos desequilíbrios monetários e de balanço de pagamentos naqueles países (LANDES, 1969:363). Os esforços de correção desses desequilíbrios tinham como objetivo a restauração do padrão-ouro tal como viera funcionando até então, e a liderança adquirida pelos Estados Unidos na economia mundial era expressa por sua posição de principal provedor de capital

internacional para a reconstrução monetária, financeira e produtiva da ordem internacional (BLOCK, 1977:35-41)²⁴.

No entanto, esse país era muito menos dependente do comércio exterior do que a Grã-Bretanha, o que lhe permitia exercer sua liderança de forma radicalmente diversa. De fato, os Estados Unidos, além de se recusarem a reduzir suas tarifas protecionistas, para preservarem seus superávits em conta-corrente, insistiam no recebimento das dívidas contraídas durante a guerra pelos países europeus, os quais, por sua vez, pressionavam a Alemanha para cobrir esse hiato de recursos via reparações de guerra.

O resultado foi o estabelecimento generalizado de barreiras tarifárias protecionistas e medidas de controle de câmbio pelos países europeus, de forma que o restabelecimento do padrão-ouro na segunda metade dos anos vinte representou, em vez da recuperação da estabilidade do pré-guerra, o represamento apenas temporário dos desequilíbrios, e acabaria por ser uma das principais causas da Grande Depressão e do sepultamento definitivo da antiga ordem internacional nos anos trinta.

A ruptura da ordem econômica internacional resultou do dramático agravamento dessas tensões e desequilíbrios pela crise que se iniciou em 1929, que culminou em setembro de 1931 com a retirada da Grã-Bretanha do sistema do padrão-ouro, seguida, dois anos depois, pelos Estados Unidos (LANDES, 1969:381-2)²⁵.

O advento da Segunda Guerra Mundial veio agravar ainda mais esse estado de coisas na arena internacional,

24 Em quem também nos baseamos nos dois parágrafos seguintes. Cf. também ABREU e FRITSCH (1983) e THORP (1984:16).

25 POLANYI (1944:199) afirmaria que "o fracasso final do padrão-ouro foi o fracasso final da economia de mercado. O liberalismo econômico havia começado uma centena de anos antes, e fora enfrentado por um contramovimento protecionista que atingia, agora, o último bastião da economia de mercado."

particularmente no que se refere aos efeitos sobre o comércio internacional, cujo volume apenas em 1948 atingiria o que se verificara em 1913 (HOBSBAWM, 1988:478, quadro 10). A partir daí, e até o momento em que Prebisch escreve seus textos iniciais, a história da economia internacional é a história da tentativa de reorganização e recomposição dos fluxos comerciais e monetários internacionais em bases multilaterais, sob a égide dos Estados Unidos e das instituições criadas a partir de Bretton Woods (BLOCK, 1977:capítulos III, IV e V)²⁶.

Ao longo desse período, a persistência dos superávits comerciais e de balanço de pagamentos da nova potência hegemônica continuou alimentando a escassez internacional de dólares e, conseqüentemente, as práticas protecionistas e de controle de câmbios, o comércio bilateral e a instabilidade monetária dos parceiros comerciais dos Estados Unidos. "Desde o ponto de vista dos governantes norte-americanos, a solução ideal para a escassez de liquidez seria uma expansão da inversão privada dos Estados Unidos no exterior" (BLOCK, 1977:174) e não, como na época de hegemonia britânica, a existência de déficits na sua balança de comércio. Mas essa solução não seria possível enquanto perdurassem a inflação e os controles de câmbio nos potenciais recebedores de investimentos norte-americanos, o que engendrava um círculo vicioso de difícil resolução (BLOCK, 1977:174).

Ao final da Segunda Grande Guerra, o governo norte-americano empenhou-se em viabilizar aportes de recursos a fundo perdido para a reconstrução monetária e produtiva dos países europeus. A doutrina Truman e o advento da Guerra Fria criaram as condições políticas para a implementação do Plano Marshall, que se inicia no final dos anos quarenta. Mas, como afirma BLOCK (1977:168),

26 Cf. também MALAN (1986:53-7), que destaca ademais os aspectos geopolíticos desse processo.

a princípio dos anos cinquenta, apesar de vários anos de ajuda do Plano Marshall, pouco se havia avançado para a implantação de uma ordem mundial multilateral. A escassez de dólares era ainda um problema grave, a maior parte do comércio europeu seguia organizada sobre bases bilaterais e nenhuma moeda europeia era ainda conversível.

A solução definitiva só ocorreria a partir da eclosão da Guerra da Coreia, quando a exacerbação da Guerra Fria propicia as condições para a política de rearmamento da Europa e dos Estados Unidos e para injeções maciças de dólares na economia internacional. Dessa forma, ao fim dos anos cinquenta,

a escassez de dólares havia sido substituída por uma saturação de dólares, todas as moedas europeias importantes eram conversíveis e a maior parte da estrutura do bilateralismo e das restrições quantitativas havia sido desmantelada (BLOCK, 1977:168)²⁷.

Fica claro, portanto, que as preocupações de Prebisch, quando escrevia seus textos no final dos anos quarenta e primeira metade dos anos cinquenta, eram suficientemente justificadas pelo que se passava no cenário internacional, em particular quanto à destruição que sofreram a ordem econômica liberal e as práticas comerciais entre as nações nos quatro decênios que se iniciam em 1914 e quanto às possibilidades de os Estados Unidos sustentarem o restabelecimento do multilateralismo através do aumento de suas importações europeias:

Pareceria que os acontecimentos ocorridos nos anos trinta deixaram a convicção de que não é possível esperar uma solução de caráter fundamental no comércio com os Estados Unidos. Com efeito, se se mantém o baixíssimo coeficiente atual de importações, ainda sob a hipótese favorável de que perdure a ocupação máxima naquele país, suas importações poderiam resultar insuficientes para resolver o problema latente de escassez de dólares (PREBISCH, 1949:128).

Novamente deve ser ressaltado que, embora encontre

27 Cf. também MALAN (1986:57).

sustentação nos acontecimentos do período para centrar sua visão das transformações da economia internacional nos aspectos comerciais, Prebisch praticamente desconsiderou a possibilidade de que o estabelecimento de uma nova ordem econômica internacional patrocinada pelos Estados Unidos teria como traço fundamental, não o aumento de suas importações através do relaxamento das barreiras protecionistas, mas o recurso à inversão de capitais privados no exterior, primeiro na Europa e depois em escala mundial.

COLISTETE (1990:66-8), após apontar que já no período que se inicia com a I Guerra Mundial podia-se notar uma reorientação dos fluxos de capital norte-americanos para a América Latina caracterizada pelo peso crescente do investimento direto, relaciona o silêncio sobre esse fato nos trabalhos iniciais de Prebisch à sua intenção de enfatizar "a necessidade de um maior aporte de inversões estrangeiras para a modernização das economias da América Latina."

Essa interpretação encontra apoio nos próprios escritos de Prebisch²⁸, embora COLISTETE ressalve que de fato "até meados dos anos cinqüenta o fluxo de inversões externas não havia alcançado o vigor do período 1880-1914". Da mesma forma, GUZMÁN (1976:340) afirma que os trabalhos iniciais da Cepal consideraram principalmente as relações comerciais entre centro e periferia, mas que à época estas realmente seriam as mais relevantes.

De toda forma, o destaque dado por nosso autor ao papel das mudanças no comércio mundial permitia também que ele absolutizasse a impossibilidade de um revigoramento do modelo

28 "Agora as inversões estrangeiras são chamadas preferencialmente ao desenvolvimento de atividades internas. (...) [Mas] o capital privado estrangeiro (...) não tem respondido ainda na medida desejável a esta nova orientação" (PREBISCH, 1951:253; *apud* COLISTETE, 1990:67-8).

primário-exportador latino-americano e apresentasse com maior poder de convencimento sua defesa da adoção de medidas industrialistas por parte dos governos latino-americanos.

A deterioração dos termos de troca

As mudanças na forma de funcionamento da economia internacional, na visão de Prebisch, teriam bloqueado as possibilidades de continuidade do desenvolvimento dos países da América Latina com base no antigo esquema da divisão internacional do trabalho mas, ao mesmo tempo, "ensinaram-lhes positivamente o caminho da atividade industrial" (PREBISCH, 1949:99).

Detenhamo-nos, primeiramente, na análise apresentada para a crise do modelo de crescimento centrado no impulso externo. Segundo Prebisch, essa crise teria explicitado algumas características do desenvolvimento latino-americano que já se faziam presentes antes da Primeira Guerra, mas cujas conseqüências perversas permaneciam de certa maneira obscurecidas pelo vigor das exportações. Essas características teriam origem na própria configuração dual e especializada da estrutura produtiva periférica e se expressariam, a partir do período que se inicia com a Primeira Guerra, como tendências estruturais das economias latino-americanas ao desemprego, ao desequilíbrio externo e, principalmente, à deterioração dos seus termos de intercâmbio, tendências essas que se interrelacionavam e se reforçavam mutuamente (RODRÍGUEZ, 1981:passim).

A tendência ao desemprego estrutural relacionar-se-ia com a forma pela qual o progresso técnico penetra na periferia e nela conforma uma estrutura produtiva dual. Nos termos de Prebisch, o aumento de produtividade nos setores articulados ao mercado externo, dos quais provém inicialmente o dinamismo econômico, gera nesses setores um "excesso real ou virtual de população ativa" (PREBISCH, 1950:160), que se afirma como

tendência pela incapacidade de absorção da população sobran-te pelos próprios setores exportadores, dado o colapso da demanda externa a partir de 1914 e, principalmente, a partir de 1929. Como se verá, na existência desse fenômeno reside um dos principais elementos da explicação de Prebisch para a tendência à deterioração dos termos de troca da periferia.

Já a tendência ao desequilíbrio externo seria vista por Prebisch como resultante do debilitamento da demanda externa, particularmente a partir de 1929. Esse fenômeno estaria associado à escassez de dólares determinada pela ascensão dos Estados Unidos, com suas práticas protecionistas e seu baixo e cadente coeficiente de importações, à condição de centro cíclico principal (PREBISCH, 1949:101). Isso teria como resultado déficits comerciais persistentes no resto do mundo, cujos efeitos eram agravados, no caso da periferia, pela queda dos preços dos produtos primários por ela exportados relativamente aos dos produtos manufaturados que importava. Expressão concreta do desequilíbrio externo crônico da periferia seriam as crises cambiais que ali se manifestaram naquele momento, tornando necessárias práticas como controles de câmbio, restrições às importações em dólares e desvalorizações cambiais.

No entanto, dentre as características estruturais dos países periféricos arroladas por Prebisch, a que possuía conteúdo mais original e potencialmente mais polêmico referia-se à tendência à deterioração dos termos de troca dos produtos primários em relação aos bens manufaturados produzidos pelos países centrais. A esse argumento, para muitos autores, resumia-se "a tese de Prebisch".

A tendência à deterioração dos termos de troca é apresentada por PREBISCH (1949:107) como resultado do não-funcionamento do mercado internacional nos termos previstos pela teoria neoclássica:

Em geral, parece que o progresso técnico foi mais acentuado na indústria que na produção primária dos países da periferia (...). Em consequência, se os preços tivessem caído em harmonia com a maior produtividade, a baixa haveria sido menor nos produtos primários que nos industriais; de tal sorte que a relação de preços entre ambos teria melhorado persistentemente em favor dos países da periferia conforme se desenvolvia a disparidade de produtividades. (...) Os fatos não justificam aquele suposto.

Portanto, em primeiro lugar, o argumento é apresentado como a mera expressão de um fato, de forte apelo para países que haviam assistido, no passado recente, a grandes flutuações nos preços internacionais de produtos responsáveis por boa parte da capacidade de geração de renda e de divisas de suas economias.

No documento em que Prebisch primeiro expôs suas idéias -- o "manifesto da Cepal" --, a comprovação do fenômeno da deterioração é realizada através de dados sobre o comércio exterior britânico retirados de um informe de 1949 produzido pelas NAÇÕES UNIDAS (1949), segundo os quais a relação entre os preços dos produtos que a Grã-Bretanha importava e os daqueles por ela exportados -- tomada como proxy da relação entre preços dos produtos primários e industrializados -- teria se reduzido em mais de 30% entre a segunda metade dos anos setenta do século XIX e o imediato pós-II Guerra Mundial (PREBISCH, 1949:107-8).

A utilização desses dados por Prebisch foi intensamente criticada, entre outros motivos pelo fato de generalizar indevidamente os movimentos de preços dos produtos comercializados pela Grã-Bretanha para a totalidade das relações comerciais entre os países do centro e os da periferia²⁹. Embora Prebisch não tenha feito qualquer menção a essas críticas, já no *Estudio de 1949*, elaborado um ano depois, os dados utilizados para comprovar o argumento da

29 Para uma análise exaustiva das críticas a esses dados, ver GUZMÁN (1976:228-46).

deterioração são substituídos por outros que apresentam uma evolução radicalmente distinta e que o conduzem a minimizar o fenômeno da deterioração antes da Primeira Guerra (PREBISCH, 1950:187-8).

Esses novos dados indicam que a deterioração dos termos de intercâmbio entre o resto do mundo e a Grã-Bretanha, comparando-se a média dos anos 1870-1873 com a de 1910-1913, teria sido de apenas 4%. Esse resultado parece menos incongruente com a avaliação de HOBSEAWM (1988:59-60 e 76) de que durante a Grande Depressão de 1873-1896 os preços agrícolas caíram mais do que os industriais, mas que entre 1897 e o início da I Guerra esse movimento havia se invertido. O resultado líquido, segundo KINDLEBERGER³⁰, teria sido favorável à periferia.

Dessa maneira, Prebisch passa a centrar sua argumentação sobre a deterioração no período de entre-guerras. Para tanto, baseia sua análise na comparação entre os preços dos produtos de exportação da América Latina e os dos produtos de exportação dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, tomando esses últimos como *proxy* dos preços produtos importados pela América Latina. Eis como PREBISCH (1950:172) expõe os novos resultados:

depois do alto nível alcançado antes da crise mundial, no quinquênio 1925-1929, os termos de intercâmbio pioram sensivelmente durante a crise; depois recuperam boa parte do perdido, mas de forma muito fugaz, pois voltam a cair e se mantêm em nível baixo no começo dos anos quarenta, para elevarem-se de novo até sobrepassar, em fins desse decênio, a posição que haviam tido ao começar esse quarto de século. Graças a isso a média do quinquênio de 1945-1949 supera em 4,4% a de 1925-1929 (ênfase nossa).

Assim, os próprios dados apresentados por Prebisch desmentem a afirmação que ele fará mais à frente nesse mesmo texto acerca da existência de uma "tendência persistente à

30 KINDLEBERGER, Charles. *The Terms of Trade: a European Case Study*. Nova York: John Willey & Sons, 1956. Apud GUZMÁN (1977:234-46).

piora dos termos de intercâmbio" (1950:205; ênfase do autor)!³¹ Isso não o impede de passar imediatamente a procurar as explicações teóricas para o fenômeno, mas também nesse terreno as fragilidades da argumentação prebischiana não passam despercebidas a uma leitura minimamente atenta.

No "manifesto da Cepal", são duas as explicações fornecidas para o fenômeno da deterioração dos termos de intercâmbio da periferia latino-americana. A primeira delas o vincula à rigidez à baixa dos salários e dos lucros nos países centrais, determinada pela atuação dos sindicatos e dos oligopólios, relativamente frágeis na periferia:

Durante a crescente uma parte dos lucros foi-se transformando em aumento de salários, pela concorrência dos empresários uns com os outros e pela pressão sobre todos eles das organizações operárias. Quando, na mingunte, o lucro tem que se comprimir, aquela parte que se transformou nestes aumentos perde no centro sua fluidez, em virtude da conhecida resistência à baixa dos salários. A pressão se desloca então para a periferia, com maior força que a naturalmente exercível se não fossem rígidos os salários ou os lucros do centro, em virtude das limitações na concorrência. Quanto menos podem comprimir-se assim os rendimentos no centro, tanto mais terão que fazê-lo na periferia (PREBISCH, 1949:113).

Portanto, o progressivo distanciamento entre as taxas de salários e lucros no centro e na periferia, determinado pelas diferenças institucionais de funcionamento de seus respectivos mercados -- as "limitações da concorrência" no centro --, responderia pela tendência à deterioração³².

Dessa explicação de Prebisch para o fenômeno pode-se

31 Esse ponto foi ressaltado por SALVIANO Jr. (1993:108).

Dados do IBGE para o Brasil (ABREU, org., 1989) mostram que, no mesmo período, os termos de intercâmbio do Brasil com o resto do mundo sofreram um declínio de 13,4%. Mas com a explosão dos preços do café que se seguiu, em 1950 os termos de intercâmbio crescem 66,1% sobre 1949, situando-se quase 50% acima do verificado em 1925.

32 O argumento é apresentado no contexto do funcionamento dos ciclos econômicos, permitindo a leitura de que a causa da *tendência* à deterioração dos termos de troca residiria na reiteração do movimento cíclico (PIRES, 1981:105, nota 18).

concluir -- embora ele próprio não explicitasse esse passo -- que a apropriação dos frutos do progresso técnico pelos trabalhadores dos países centrais é maior do que a que se daria caso a elevação de sua taxa salarial decorresse somente dos aumentos de produtividade verificados no seu próprio espaço nacional, e que isto ocorreria em detrimento dos trabalhadores da periferia.

Nesse aspecto, o argumento de Prebisch aproxima-se do desenvolvido mais tarde por EMMANUEL (1969), que define o "intercâmbio desigual" como resultante do fato de os preços de produção dos produtos primários situarem-se abaixo do seu valor pelo baixo valor da força de trabalho periférica -- o que acarretaria uma transferência unilateral de trabalho incorporado da periferia para o centro (PIRES, 1981:86). Esse fenômeno seria explicado pelo aumento regular do nível dos salários somente nos países desenvolvidos, decorrente de fatores histórico-institucionais que diferenciam os mercados de trabalho dos dois pólos da economia mundial.

A diferença básica entre os argumentos dos dois autores -- para além da utilização de categorias de análise marxista por Emmanuel e do instrumental neoclássico por Prebisch -- advém de que Emmanuel não está preocupado com a deterioração dos termos de troca ao longo do tempo, mas com uma estrutura de preços relativos de equilíbrio que espelharia uma transferência de valor gerado na periferia para o centro. No entanto, a noção de intercâmbio desigual guarda grande similitude com a idéia prebischiana de desigualdade na incorporação dos "frutos do progresso técnico" entre centro e periferia, e a explicação para ambos reside no comportamento diferencial dos respectivos mercados de trabalho³³.

33 Essas semelhanças levam LOVE (1980:45), em raciocínio linear e um tanto forçado, à afirmação de que a "teoria" das relações comerciais formulada por Prebisch seria agora conhecida como intercâmbio desigual. Mais à frente, no entanto, LOVE (1980:64) qualifica melhor seu argumento e conclui que as idéias da Cepal apenas ajudaram a

Na seqüência de sua argumentação, PREBISCH (1949:113) adiciona uma segunda explicação para a deterioração, vinculando-a ao fato de que a demanda por produtos primários é uma demanda derivada:

ainda quando se concebesse na periferia uma rigidez parecida com a do centro, isso teria por efeito aumentar a intensidade da pressão deste sobre aquela. Pois ao não comprimir-se o lucro periférico, na medida necessária para corrigir a disparidade entre a oferta e a demanda nos centros cíclicos, seguir-se-ão acumulando estoques de mercadorias nestes e contraindo-se a produção industrial e, por conseguinte, a demanda de produtos primários. E essa diminuição de demanda chegará a ser tão forte quanto seja preciso para lograr a necessária compressão da renda no setor primário.

Nesse texto, portanto, são combinadas duas explicações para a tendência à deterioração dos termos de troca -- a maior organização sindical nos centros e o caráter derivado da demanda por produtos primários:

A maior capacidade das massas, nos centros cíclicos, para conseguir aumentos de salários na crescente e defender seu nível na minguante, e a capacidade desses centros, pelo papel que desempenham no processo produtivo, para deslocar a pressão cíclica para a periferia, obrigando-a a comprimir seus rendimentos mais intensamente que nos centros, explicam porque os rendimentos nestes tendem persistentemente a subir com mais força que nos países da periferia (PREBISCH, 1949:114)³⁴.

No *Estudio de 1949*, PREBISCH (1950:205) adicionaria uma nova explicação para o fenômeno:

Uma destas conseqüências [da forma de propagação universal do progresso técnico] é cabalmente a tendência persistente à piora dos termos de intercâmbio. (...) em última instância, este fenômeno se explica pela relativa

moldar as teorias da troca desigual.

34 Segundo RODRÍGUEZ (1981:62-3), nessa versão da "teoria" da deterioração dos termos de troca, chamada por ele de "versão ciclos", a diferente institucionalidade dos mercados -- principalmente do mercado de trabalho -- no centro e na periferia tornaria possível a deterioração, e o caráter derivado da demanda de produtos primários a tornaria necessária.

lentidão com que o desenvolvimento industrial no mundo vai absorvendo o excesso real ou potencial da população ativa dedicada às atividades primárias. (...) Há, assim, em geral, uma relativa abundância de potencial humano nas atividades primárias, que tende a pressionar continuamente os salários e os preços dos produtos primários.

No centro, ao contrário, o dinamismo proporcionado pela atividade industrial e pelo contínuo crescimento da produtividade pressionaria os salários continuamente para cima -- para o que contribuiria também a maior organização sindical, mencionada no argumento anterior -- e, dessa forma, os preços dos produtos industrializados tenderiam a crescer persistentemente mais que os dos produtos primários. Note-se, de passagem, que esse argumento de Prebisch guarda muitas semelhanças com a teorização realizada mais tarde por Arthur Lewis acerca das relações entre subdesenvolvimento e a existência de oferta ilimitada de mão-de-obra na periferia, conforme anota HIRSCHMAN (1981).

Na seqüência de sua argumentação, nesse mesmo texto, PREBISCH (1950:208) agrega um novo elemento explicativo para a deterioração, baseado agora no comportamento da demanda internacional de produtos primários:

se a demanda dos centros industriais aumenta relativamente menos que a produção primária ou tarda muito em recobrar seu poder, depois de uma depressão aguda, a relação de preços piora para a periferia.

Nessa explicação, o jogo entre a oferta e a procura de produtos primários no mercado internacional exerceria um papel autônomo sobre a relação de preços de intercâmbio. Como a demanda de produtos primários dos países centrais sofrera um colapso, particularmente intenso após 1929, e não dava mostras de recuperação significativa, por conta da persistente escassez de dólares e das práticas protecionistas que ela acarretava no comércio mundial, a tendência à deterioração dos termos de troca, determinada pelo excedente

estrutural de mão-de-obra na produção primária da periferia, seria ainda mais intensa.

Essa argumentação pelo lado da demanda foi uma das mais destacadas pelos comentadores, e foi apresentada também quase simultaneamente por SINGER (1950), funcionário das Nações Unidas. Embora os dois autores declarassem não terem tido qualquer contato nesse momento, é quase corriqueira na literatura a referência à idéia de deterioração dos termos de troca como "a tese Prebisch-Singer".

Fica claro, pela exposição acima, que ao buscar identificar as causas da deterioração dos termos de troca Prebisch vale-se da sobreposição de múltiplos argumentos, nem sempre claramente hierarquizados ou explicitados: a rigidez à baixa dos salários nos países centrais, a posição subordinada ocupada pelas atividades primárias, o excesso de mão-de-obra nos setores exportadores da periferia e o debilitamento da demanda de produtos primários no mercado internacional.

Em mais de um momento, a fragilidade teórica e de consistência interna das explicações que Prebisch apresenta para a tendência à deterioração dos termos de troca da periferia abriu espaço para diversas críticas, a maioria proveniente do campo acadêmico. PIRES (1981:101-4), por exemplo, concorda com as críticas dirigidas por EMMANUEL (1969:122-30) a Prebisch quando este, ao mencionar o papel da demanda por produtos primários dos países centrais na alteração de preços relativos em desfavor da periferia, desconsidera que uma redução dos preços primários assim determinada resultaria em queda da lucratividade e, conseqüentemente, da oferta desses produtos, o que, em seguida, inverteria o movimento da relação de preços.

A partir daí, Pires preocupa-se em reconstituir o que seria uma explicação teoricamente consistente do "núcleo

racional" do pensamento prebischiano³⁵. Para Pires, embora o desemprego estrutural possa ser relevante para a explicação da tendência à deterioração dos termos de troca, a "determinação em última instância" do fenômeno residiria nos diferenciais de produtividade internos às economias periféricas. Ou seja, como o progresso técnico penetra com maior intensidade nas atividades primário-exportadoras, "o atraso tecnológico crescente do setor de mercado interno da economia periférica mantém dentro de limites estreitos a elevação dos salários" (PIRES, 1981:99). Por sua vez, a produtividade em contínua elevação na atividade industrial dos centros -- onde imperaria a homogeneidade tecnológica -- impulsiona para cima a taxa de salários naqueles países.

No entanto, como já foi comentado anteriormente, o preciosismo teórico/analítico não era exatamente a principal preocupação do próprio Prebisch, pois na multiplicidade de argumentos por ele esgrimidos residem, a uma vez, a fragilidade e a força de sua retórica (SALVIANO Jr., 1993:140).

O caráter secundário que ocupam na formulação prebischiana as preocupações propriamente teóricas também pode depreender-se no momento em que esse autor aponta qual seria a diferença entre a sua visão e a da teoria neoclássica do comércio internacional. Esta divergência residiria no fato de que esta última teria como suposto a mobilidade internacional de mão-de-obra, a qual, se ocorresse, permitiria a absorção do contingente sobranante de população ativa da periferia pelos países centrais e impediria a ocorrência da deterioração dos termos de troca:

35 Também RODRÍGUEZ (1981:110) está imbuído de intenção semelhante, em particular quanto apresenta o que seria a "versão industrialização" da "teoria" dos termos de troca que, segundo ele, "consegue incorporar quase todas as idéias que integram a concepção do sistema centro-periferia (...), [o que] permite considerá-la como uma síntese dos corpos teóricos anteriormente examinados."

raciocínios teóricos, de grande influência sobre certas correntes de pensamento econômico (...), supõem absoluta mobilidade de fatores e de produtos, e o mundo abstrato que com eles se constrói difere substancialmente do mundo real (PREBISCH, 1950:214-5).

Mas a teoria neoclássica do comércio internacional não supõe a existência de mobilidade internacional de mão-de-obra. Pelo contrário, todo o raciocínio é baseado na premissa de imobilidade internacional dos fatores produtivos e mobilidade completa das mercadorias³⁶. Esse "erro" de Prebisch, apesar de ter aberto espaço para a crítica dos neoclássicos, não diminuiu o impacto de suas conclusões e prescrições, pois seu objetivo não era criticar os fundamentos daquela teoria³⁷.

É importante ressaltar aqui que o público preferencial de Prebisch não era o dos circuitos acadêmicos, e sim o daquelas pessoas e entidades com capacidade de influenciar mais diretamente a formulação e a adoção de políticas governamentais -- principalmente no âmbito da América Latina, mas também visando o governo dos países centrais, particularmente o dos Estados Unidos³⁸. Daí sua insistência em apresentar a deterioração dos termos de troca como um dado de realidade -- mesmo contrariando evidências empíricas apresentadas por ele próprio. Pois, como afirma SALVIANO Jr.

36 FURTADO (1985:79) e GUZMÁN (1976:344-5), dentre outros, apontam essa "falha" de Prebisch.

37 Ao contrário, a validade da teoria neoclássica era uma premissa de Prebisch (SALVIANO Jr., 1993:109), que utilizava com desenvoltura seus conceitos. Sua crítica dirigia-se fundamentalmente a aspectos ligados à desconsideração do tempo como elemento importante para explicar os fenômenos de desajuste que nosso autor identificava na prática do comércio internacional. Explicando melhor, Prebisch procurava adaptar a teoria neoclássica aos fatos concretos por ele observados, e ao fazê-lo chegava a resultados muito diferentes dos previstos pelos economistas ortodoxos.

38 SALVIANO Jr. (1993:99), em quem nos baseamos, define no entanto esse auditório-alvo de forma mais restrita como "o membro de áreas técnicas e/ou políticas de governos latino-americanos". Essa é uma diferença importante entre este trabalho e o de Salviano Jr., cuja importância ficará mais evidente no capítulo seguinte, no qual será abordado o tema da "cooperação internacional".

(1993:104), "a teoria das vantagens comparativas poderia aspirar no máximo ao status de verdade, muito menos estável que o status de fato, do qual gozam os preços e suas variações"³⁹. Quando instado a optar entre a teoria e os "dados de realidade", a posição de Prebisch era inequivocamente favorável aos segundos, como fica patente no seguinte comentário, sobre as restrições impostas pelos Estados Unidos à livre movimentação de mão-de-obra para defender os altos salários dos trabalhadores norte-americanos: "a proteção desse nível de vida (...) teria que prevalecer sobre as presumidas virtudes de um conceito acadêmico" (PREBISCH, 1949:115-6).

Como vimos anteriormente, algumas evidências empíricas apresentadas por Prebisch contradizem seus próprios argumentos. Caberia especular, portanto, por que Prebisch ignora essas contingências e continua postulando a existência da tendência à deterioração dos termos de troca. Arriscaríamos dizer, em primeiro lugar, que isso se deve ao fato de que esse era apenas um entre os diversos argumentos nos quais ele se apoiava para o seu objetivo principal, que era apontar os limites do modelo de desenvolvimento para fora como impulsionador do crescimento latino-americano e defender a condução deliberada da industrialização pelos governos daquela região -- segundo ele, a única forma de absorver o excesso de mão-de-obra e impedir a deterioração dos termos de troca.

Mas esse não era apenas um argumento a mais. Na verdade, era um argumento que lhe permitia tirar conseqüências importantes e reforçar o conteúdo peculiar fornecido pela metáfora centro-periferia. Segundo Prebisch, se no

39 Esse comentário de SALVIANO Jr. foi feito a partir da seguinte afirmação de FURTADO (1985:61): "Seu [de Prebisch] poder de convencimento em esferas muito mais amplas era considerável, pois se as 'vantagens comparativas' são uma construção abstrata, os preços do que se exporta e importa são coisas reais."

intercâmbio entre centro e periferia vigorassem as condições previstas pela teoria neoclássica, à distribuição desigual do progresso técnico e da produtividade entre os dois pólos da economia mundial corresponderia uma distribuição equânime dos frutos desse progresso técnico, que se expressaria pela tendência ao nivelamento das rendas médias (por unidade de trabalho e por habitante) dos países do centro e os da periferia e, como consequência, também tenderiam a se nivelar o nível de vida das massas e as respectivas forças de capitalização. O mecanismo que responderia por esse nivelamento seria a ocorrência de um movimento dos preços relativos dos produtos primários e industriais em sentido contrário e proporcional à diferenciação das produtividades. A não existência desse movimento dos preços -- o qual, na verdade, teria ocorrido no mesmo sentido do movimento das produtividades relativas -- seria atestada, de acordo com Prebisch, pelo fenômeno da deterioração dos termos de troca.

Na introdução do "manifesto", PREBISCH (1949:100) referia-se a esta questão nos seguintes termos:

As ingentes vantagens do desenvolvimento da produtividade não chegaram à periferia, em medida comparável à que logrou desfrutar a população desses grandes países. Daí as diferenças, tão acentuadas, nos níveis de vida destes e daquela, e as notórias discrepâncias entre suas respectivas forças de capitalização (...). Existe, pois, manifesto desequilíbrio, e qualquer que fosse sua explicação ou o modo de justificá-lo trata-se de um fato certo que destrói a premissa básica no esquema da divisão internacional do trabalho.

Esse desequilíbrio revelaria portanto a *iniquidade*⁴⁰ do esquema tradicional da divisão internacional do trabalho, pois "enquanto os centros retiveram integralmente o fruto do progresso técnico de sua indústria, os países da periferia transferiram-lhes uma parte do fruto de seu próprio progresso

40 O papel assumido pelo valor justiça no discurso de Prebisch e sua relação com a metáfora centro-periferia é destacado por SALVIANO Jr. (1993:106).

técnico" (PREBISCH, 1949:109). Noutros termos, o comércio internacional não teria funcionado como um fator de propagação universal dos benefícios do progresso técnico, senão que agravara ainda mais as disparidades entre centro e periferia:

A Cepal encontrou um modo bastante persuasivo de propor uma versão moderna e sofisticada da velha idéia de que o comércio pode ser um veículo da exploração, em vez de um meio de aumentar o bem-estar em todos os lugares (HIRSCHMAN, 1961:282)⁴¹.

Portanto, o argumento da deterioração permitiria dar substância concreta à metáfora centro-periferia, explicitando o caráter de "exploração" vigente nas relações econômicas internacionais, o que não ocorreria caso fosse utilizada apenas uma argumentação centrada na debilitação da capacidade de importar e no desequilíbrio externo. Retornamos, assim, à hipótese avançada anteriormente de que "a concepção centro/periferia trazia embutida uma teoria do imperialismo", como anota retrospectivamente FURTADO (1991:33-4).

Essa ilação, entretanto, é negada explicitamente por PREBISCH (1950:214):

Que os centros tendam a ficar com o fruto de seu próprio progresso técnico não significa que se apodemem de algo que não lhes corresponda. Desde o ponto de vista ético, seria possível encontrar mais de uma justificativa para esta realidade. Mas não é este assunto que nos concerne no presente informe, senão destacar que essa forma de apropriar-se do fruto referido não é a que haviam pressuposto raciocínios teóricos, de grande influência sobre certas correntes do pensamento econômico.

Isso seria de se esperar de alguém que escreve a partir de um órgão diretamente vinculado à ONU⁴². Essa negativa

41 Ou nos termos de CARDOSO (1977:34): "A mão invisível do mercado aparecia, para Prebisch, como madrasta: em vez de corrigir distorções, acentuava-as."

42 É interessante notar, no entanto, que o termo imperialismo é mencionado no trabalho já citado de SINGER (1950:344), o qual também era funcionário da ONU.

também encontraria respaldo em uma análise marxista, uma vez que a não transferência dos frutos do progresso técnico pode ser vista como a retenção, nos países centrais, de um valor neles gerado. Mas essa negativa não é capaz de evitar que a argumentação prebischiana afirme, da mesma forma que as análises marxistas sobre o imperialismo, a desigualdade e a iniquidade das relações internacionais e, portanto, justifique e encoraje uma postura decididamente intervencionista dos governos periféricos capaz de contrarrestá-la, o que só seria possível através da industrialização:

Daí o significado fundamental da industrialização dos países novos. Não é ela um fim em si mesma senão o único meio de que eles dispõem para ir captando uma parte do fruto do progresso técnico e elevando progressivamente o nível de vida das massas (PREBISCH, 1949:100).

Portanto, Prebisch apóia sua pregação a favor da adoção de políticas industrialistas para a América Latina em argumentos centrados nas tendências estruturais que a propagação desigual do progresso técnico no plano internacional teria conferido à periferia: desemprego, desequilíbrio externo e deterioração dos termos de troca. O esforço de Prebisch nesse sentido permite que autores como GURRIERI (1982:19) afirmem que "a caracterização cabal desse esquema [das relações centro-periferia] mostra quão errônea é a interpretação usual que sustenta que a formulação inicial do mesmo reduzia-se a considerar somente as relações comerciais entre centros e periferia."

Entende-se perfeitamente que GURRIERI (1982), RODRÍGUEZ (1981), PIRES (1981) e outros autores que, explícita ou implicitamente, alinham-se com a perspectiva cepalina e procuram ressaltar sua coerência e seus pontos fortes, preocupem-se em afirmar o caráter estrutural⁴³ da argumentação prebischiana. Essa preocupação pode ser

43 No sentido exposto anteriormente neste trabalho (p.33, *supra*).

relacionada com o fato de que, no momento em que Prebisch elabora seus trabalhos iniciais na Cepal, estava em curso uma recuperação da demanda e dos preços dos produtos primários, comprovada por dados contidos no próprio *Estudio de 1949*.

O quadro 1 desse trabalho (PREBISCH, 1950:162), por exemplo, aponta que, para todos os países ali arrolados, as exportações *per capita* mais do que dobraram quando se compara o período 1935-1939 com o imediato pós-guerra. O quadro 2A, mais à frente, indica o já mencionado crescimento dos termos de intercâmbio entre 1925-1929 e 1945-1949 e também, no mesmo período, o crescimento de 22,1% da capacidade de importar da América Latina. Para o caso brasileiro, MALAN (1986:70, nota 67) estima um crescimento de 125% no preço internacional do café entre 1948 e 1950, após três décadas de tendência à superprodução.

Esses elementos são suficientes para sustentar, como o faz SALVIANO Jr. (1993:113), que

o boom das exportações primárias latino-americanas no pós-guerra era, ao lado da industrialização, um dado econômico marcante, e que favorecia o argumento pró-especialização na produção primária. No entanto, este dado foi sistematicamente desprezado ou minimizado na produção teórica cepalina da época. Longe dos olhos, longe do coração.

Esse fato é reconhecido por PREBISCH (1983:1079-80), em artigo retrospectivo já mencionado no qual avalia o percurso de suas idéias:

a recuperação da ordem econômica internacional depois da Segunda Guerra Mundial e a expansão das exportações provocou um ressurgimento dos defensores do desenvolvimento orientado "para fora" e da crítica da industrialização na periferia⁴⁴.

44 Nesse mesmo sentido, anote-se o comentário de PEDRÃO (1988:48, nota 9): "Convém lembrar que as teses industrialistas na década de 50 contrapunham-se a propostas de política econômica que defendiam a conveniência de uma prosperidade baseada no aproveitamento de

Isso, certamente, ajuda a explicar a preocupação daqueles comentadores "simpáticos" à causa cepalina em evidenciar os argumentos ditos estruturais de Prebisch em detrimento daqueles centrados no plano das relações comerciais entre centro e periferia pois, apenas com base nestes últimos, tornar-se-ia mais difícil sustentar a imperiosidade da industrialização periférica propugnada pela Cepal. Os defensores da manutenção do crescimento para fora sempre poderiam contra-argumentar, com base na expansão das exportações que estava ocorrendo à época, que as dificuldades anteriores teriam sido meramente conjunturais.

Por exemplo, FURTADO (1985:57), referindo-se às questões que preocupavam o staff inicial da Cepal, mesmo antes da chegada de Prebisch, afirma:

A doutrina prevalecente nos meios "responsáveis" rezava que a industrialização latino-americana fora em grande parte fruto das condições artificiais criadas pela guerra. Teria havido "desvio de fatores" e isso estava repercutindo negativamente na retomada das exportações.

De qualquer forma, como já foi dito aqui, é óbvia a preocupação de Prebisch com os aspectos comerciais⁴⁵, aos quais ele -- e a maior parte dos comentadores aqui referidos -- se esforça no entanto para conferir um caráter estrutural⁴⁶. Isso não faz mais do que confirmar o que

vantagens comparativas imediatas, que implicavam em última análise em favorecer a permanência do modelo agro-exportador."

45 Se os elementos que já elencamos até aqui não fossem suficientes para demonstrá-lo, bastaria lembrar, como o faz SALVIANO Jr. (1993:112) referindo-se ao *Estúdio de 1949*, "que todos os dados numéricos apresentados, com exceção do crescimento populacional e da porcentagem de população ativa empregada na produção primária, referem-se ao comércio exterior". É bom lembrar também que Prebisch, ao afastar-se da Cepal em 1963, foi dirigir a UNCTAD, órgão da ONU voltado principalmente para a discussão de temas ligados ao comércio internacional Norte-Sul e que visava contrabalançar as diretrizes impostas pelo GATT.

46 GUZMÁN (1976:317) critica explicitamente a leitura feita por RODRÍGUEZ acerca dessa questão: "Segundo Octávio Rodríguez, a Cepal 'não concebe que as tendências do sistema econômico na nova fase sejam geradas por fatores externos ao mesmo', senão que a seu juízo

havíamos dito no início deste capítulo, ou seja, o caráter militante da análise prebischiana.

A industrialização problemática

A crise do modelo de desenvolvimento para fora, como se viu, teria determinado a ocorrência, nas economias latino-americanas, das tendências ao desequilíbrio externo, ao desemprego e à deterioração dos termos de troca, que se reforçariam mutuamente e decorreriam tanto do debilitamento da demanda externa por produtos primários quanto das características peculiares da estrutura produtiva periférica.

Segundo Prebisch, os problemas enfrentados pela América Latina no período que se inicia com a I Guerra teriam aberto espaço para um incipiente processo de crescimento industrial em alguns países da região. Este período, portanto, marcaria a transição para a fase de crescimento para dentro dos países periféricos, apresentada como uma reação frente às dificuldades de se continuar o crescimento com base no impulso externo:

o crescimento da demanda exterior de produtos agrários, depois da grande crise mundial, foi relativamente lento, em geral, se se o compara com o ritmo característico de tempos anteriores. Somado este fato às conseqüências do que acaba de mencionar-se [o fato de a agricultura absorver uma proporção minguante do incremento da população em idade ativa], não se saberia dizer que outras atividades, fora da indústria, poderiam absorver o crescimento da população nos países da América Latina que exportam os mencionados produtos (PREBISCH, 1949:139).

Não há aqui propriamente uma explicação teórica ou histórica sobre as origens da industrialização latino-

para a Cepal 'o estrangulamento externo depende em última instância de condições estruturais internas'. A nosso juízo esta afirmação é um tanto exagerada, já que (...) existem fatores externos que têm entidade própria e influenciam como variáveis exógenas o modelo de desenvolvimento latino-americano exposto por Prebisch."

americana, mas sim uma defesa dessa industrialização. Para isso, Prebisch utiliza-se de um raciocínio teleológico (SALVIANO Jr., 1993:77), através do qual a indústria simplesmente passa a ter que absorver a mão-de-obra que as atividades exportadoras -- seja pelo debilitamento da demanda externa, seja pela incorporação de progresso técnico poupador de trabalho -- não conseguem absorver⁴⁷.

PREBISCH (1949:124-5) afirma que os países da América Latina reagiram às mudanças na economia internacional a partir da I Guerra adotando medidas de redução do seu coeficiente de importações (depreciação monetária, elevação de tarifas aduaneiras, adoção de regimes de cotas de importação e controles de câmbio). Mas, ao relacionar a adoção dessas medidas com as origens da indústria na região, não menciona que os governos latino-americanos, além daquelas medidas, também teriam adotado (intencionalmente ou não) medidas de proteção aos níveis internos de renda e emprego, as quais teriam incidido favoravelmente sobre a demanda de bens manufaturados cuja oferta externa estava limitada, propiciando assim condições para sua produção interna em substituição a seus similares importados.

Essa é a interpretação cepalina clássica (RODRÍGUEZ, 1981:43) que apresenta os mecanismos de ligação entre a crise do modelo primário-exportador e as origens da industrialização latino-americana, mas que não está completamente desenvolvida nos textos iniciais de Prebisch. Na verdade, em seus textos iniciais a idéia de substituição de importações aparece como uma prescrição para o desenvolvimento industrial futuro, mas não como uma explicação para o início da expansão industrial latino-

47 Como mostra Nícia Vilela LUZ (1960:34 e *passim*), os defensores dos interesses industrialistas no Brasil utilizavam, pelo menos desde o terceiro quartel do século passado, argumentos dessa ordem para defender a indústria nascente do país: a atividade industrial seria importante para absorver a população urbana que, se desempregada, poderia promover distúrbios e afetar a ordem social.

americana:

Há, pois, que aceitar-se (...) a possibilidade de que tenha que se reduzir o coeficiente de importações, seja em conjunto ou em dólares, reduzindo ou suprimindo artigos não essenciais, para dar lugar a mais amplas importações de bens de capital (PREBISCH, 1949:140).

É a Prebisch que Furtado se dirige quando, ao mencionar a visão que ele próprio teria desenvolvido na mesma época (FURTADO, 1950), afirma que "dentro dessa visão, a industrialização não era apenas um meio de utilizar mão-de-obra redundante" (1985:70), e que, diferentemente da visão sincrônica de Prebisch, interessava-lhe "captar o desenrolar dos acontecimentos no tempo, o encadeamento dos fatores que perpetuavam o atraso clamoroso da economia brasileira" (1985:67).

BIELSCHOWSKY (1988:193), referindo-se à obra de Furtado⁴⁸, entende que ela veio suprir a carência dos primeiros trabalhos da Cepal, realizados por Prebisch, quanto à ausência de uma análise histórica da evolução econômica da América Latina.

Essa visão de Furtado -- cuja versão mais acabada seria apresentada em 1959 em *Formação Econômica do Brasil* (e dez anos depois, para o conjunto da região, em *Formação Econômica da América Latina*) -- foi a que deu origem, em conjunto com o trabalho posterior do próprio Prebisch e de outros autores vinculados direta ou indiretamente à CEPAL, ao que veio a ser conhecido como a interpretação cepalina sobre as origens da industrialização latino-americana, e que é apresentada também em trabalhos institucionais posteriores da Cepal (CEPAL, 1966).

Todos eles, através de recortes históricos sobre diversos países, apresentam, além dos efeitos da crise de 1929, também

48 Embora a referência dirija-se especificamente a *Formação Econômica do Brasil*, pode ser estendida a esse texto de 1950.

o desenvolvimento prévio da indústria e do aparato estatal e o papel dos grupos industriais proeminentes como variáveis explicativas do grau de progresso gerado depois de 1929 (THORP, 1984:14). Referindo-se a um dos textos paradigmáticos dessa concepção -- *Formação econômica do Brasil* --, BIELSCHOWSKY (1988:194) afirma que essa obra deve ser vista como "um ensaio de interpretação histórico-analítica de orientação estruturalista e keynesiana", que conferiu maior vigor à visão formulada inicialmente por Prebisch.

Essa concepção cepalina continua predominante entre os estudiosos do desenvolvimento econômico latino-americano e encontra apoio, mesmo que matizada e qualificada, em pesquisas e trabalhos mais recentes. THORP (1984:14), por exemplo, referindo-se ao conjunto dos trabalhos por ela compilados, afirma que, "com certa surpresa de nossa parte, nossa própria visão se aproxima muito à da Cepal". Também SUZIGAN (1986:27), estudando o caso brasileiro, conclui que "a evidência produzida neste trabalho oferece fortes indicações de que as análises de Furtado e Tavares são essencialmente corretas, embora algumas qualificações possam ser feitas." Ambos os autores, portanto, confirmam a sobrevivência das análises cepalinas mais elaboradas.

Mesmo as interpretações realizadas segundo a chamada "ótica do capitalismo tardio" permanecem tributárias da análise cepalina, particularmente ao enfatizarem os aspectos econômicos e produtivos das formações sociais latino-americanas. O exemplo mais importante é fornecido pelo trabalho de CARDOSO DE MELLO (1975:27)⁴⁹, cujo esforço interpretativo parte da crítica à economia política cepalina objetivando contribuir para a tarefa de "repensar a História latino-americana como formação e desenvolvimento do modo de produção capitalista." Mas o enfoque estruturalista marxista adotado tem em comum com o estruturalismo cepalino a

49 Cf. também TAVARES (1975).

centralidade conferida aos mecanismos econômicos: as forças produtivas e as relações sociais de produção.

Pode-se dizer, portanto, que Prebisch e a Cepal estão entre os principais construtores de uma linhagem interpretativa que afirma a centralidade do econômico na construção das nações latino-americanas.

FURTADO (1985:70) diria a respeito de seu próprio trabalho que, "dentro dessa visão, a industrialização (...) era o instrumento que estava cimentando a nacionalidade." Também CARDOSO DE MELLO (1975:20) afirma que "todo espaço do discurso cepalino está organizado em torno da idéia de independência econômica da Nação." A especificidade latino-americana não era mais procurada no racial, em fatores climáticos e geográficos, no cultural, no caráter do povo ou mesmo no social, como o fora anteriormente. Como afirma HIRSCHMAN (1961:274), no começo deste século os trabalhos mais difundidos de latino-americanos sobre eles próprios e suas sociedades acentuavam a inferioridade racial dos povos latino-americanos e a preguiça, a tristeza, a arrogância e a falta de iniciativa como qualidades constitutivas do seu caráter. No campo sociológico, caberia mencionar também, para o caso brasileiro, os trabalhos de Sérgio Buarque de Holanda e Gilberto Freyre, nos quais a especificidade histórica do país não é procurada no campo econômico.

Esse enfoque "culturalista" foi praticamente esquecido, como uma fase ultrapassada ou muito particular do pensamento brasileiro, e o enfoque centrado no economicismo tornou-se o discurso "natural" para a análise da sociedade.

Ressaltar esses aspectos da economia política cepalina permite-nos apresentá-la como uma das principais parceiras e portadoras da ideologia industrialista, cuja posição de destaque -- senão hegemônica -- no pensamento e nas práticas econômicas, sociais e políticas latino-americanas persiste

até hoje. Isso significa entender que Prebisch e a Cepal, ao construírem um aparato discursivo e analítico para a defesa da industrialização latino-americana, o fizeram apresentando como desejável uma trajetória particular da história concreta, utilizando-se de um "modelo" no qual os elementos materiais da estrutura produtiva dos países da região serviam para afirmar a inevitabilidade dessa mesma trajetória, se se quisesse perseguir o desenvolvimento.

SILVA (1989:10), referindo-se à obra de Furtado, resume da seguinte maneira essa questão:

A tarefa do cientista social e do economista consiste então em descobrir as leis próprias às estruturas econômicas de um país como o Brasil. Não se trata de elaborar uma crítica mais ampla da Economia Política, muito menos de estudar os conflitos reais que constituem a história e a sociedade em que vivemos. A Ciência Social e a Economia, reformuladas, adaptadas à realidade nacional, indicariam o caminho do desenvolvimento.

Esta concepção da economia e da sociedade é uma arma ideológica indispensável. E a revisão da Economia Política ou a Economia Política do Desenvolvimento, um instrumento de luta decisivo, em várias frentes.

Entendemos esse caráter ideológico, é importante ressaltar, no mesmo sentido utilizado por MORAES (1987:186) referindo-se também ao pensamento de Celso Furtado:

Tomamos as suas elaborações como ideologia, não apenas como reflexo de um objeto "real", supostamente dado, mas enquanto atividade que operacionaliza o mundo de determinada maneira, constituindo objetos. Ela é, nesse sentido, uma força.

Na visão de Prebisch, a consolidação do desenvolvimento para dentro dos países latino-americanos teria reafirmado, em outro patamar, as características e tendências estruturais adquiridas ao longo da fase de desenvolvimento para fora. Aqui também a análise de Prebisch é teleológica, pois atribui os problemas que a periferia enfrenta na nova fase à própria insuficiência da industrialização. Mas essa insuficiência só

pode ser afirmada relativamente a um padrão ou modelo ideal, o qual é fornecido pelo estágio de desenvolvimento alcançado pelos países centrais. Tem-se, assim, que a "peculiaridade do subdesenvolvimento" seria afirmada, na análise prebischiana, como uma questão ligada à fase de transição para o desenvolvimento pleno -- como uma "teoria da passagem". Mas o fato de que o ponto de chegada seria semelhante ao dos países centrais contradiz sua pretensão de analisar o desenvolvimento latino-americano como um caso historicamente distinto do verificado nos países centrais.

Na questão do desemprego estrutural, Prebisch apresenta o excesso de mão-de-obra real ou virtual como decorrente do deslocamento de mão-de-obra da agricultura pela incorporação do progresso técnico neste setor. No entanto, o raciocínio não é de que haja desemprego *stricto sensu*, mas excesso de mão-de-obra em relação à que deveria ser incorporada pela indústria. Esse fenômeno adquiriria nova dimensão na fase de desenvolvimento para dentro, relacionada ao fato de que a tecnologia "disponível" no momento em que a periferia inicia seu desenvolvimento industrial era intensiva em capital e, portanto, inadequada para as necessidades de absorção de mão-de-obra desses países:

No processo de extensão da técnica produtiva moderna está ocorrendo assim um fato paradoxal. Países que têm abundância virtual ou real de população ativa e escasso capital deparam-se com uma técnica produtiva em que uma das preocupações dominantes (...) é economizar tanta mão-de-obra quanto seja possível, graças a uma quantidade crescente de capital por homem (PREBISCH, 1951:283).

Outro agravante seria propiciado pela ausência, na periferia, de uma indústria de bens de capital. Ao contrário do que ocorre nos centros, onde o desemprego tecnológico é contrabalançado por novos empregos gerados na produção de bens de investimento, na periferia a demanda de bens de capital, em lugar de provocar repercussões internas, desloca-se para o exterior através de importações desses bens, o que,

além de não propiciar diminuição do desemprego na periferia, contribui decisivamente para o seu desequilíbrio externo:

Na periferia o progresso técnico traz consigo desocupação, como nos centros, mas a demanda de bens de capital inerente a esse progresso não se manifesta naquela como nestes, pois na primeira *faltam* as indústrias de capital; por conseguinte, a demanda referida em lugar de refletir-se na economia do país em desenvolvimento passa a surtir efeito na economia dos centros industriais, onde se produzem esses bens de capital (PREBISCH, 1950:226; ênfase nossa).

Portanto, como conclui RODRÍGUEZ (1981:79), o fenômeno do desemprego "atribui-se ao tipo inadequado e ao ritmo insuficiente de expansão das atividades modernas, *vis-à-vis* as necessidades de absorção da força de trabalho do vasto setor atrasado."

Prebisch também afirma que, na nova fase de desenvolvimento para dentro da América Latina, o desequilíbrio externo da região reafirma-se como tendência estrutural, pois "enquanto nos Estados Unidos (...) o coeficiente de importações veio diminuindo, nos países da América Latina tende a subir o coeficiente de importações em dólares" (1949:117), devido ao crescimento da demanda de bens de capital importados e pelo chamado efeito-demonstração, através do qual os novos produtos que resultam do progresso técnico incorporam novas necessidades à população da periferia, também satisfeitas via importação.

Em texto posterior, PREBISCH (1951:268-9) agrega outra explicação para a tendência à fragilização relativa da demanda mundial de produtos primários. Essa explicação estaria ligada, de um lado, ao caráter poupador de matéria-prima do progresso técnico e, de outro, ao fato de que os incrementos de renda, a partir de um certo ponto, tendem a dirigir-se cada vez menos para a satisfação de necessidades básicas (lei de Engel) -- as quais seriam providas pelos produtos primários -- e cada vez mais para produtos mais

elaborados e serviços pessoais. Configurar-se-ia, portanto, uma "disparidade dinâmica da demanda entre centro e periferia" (PREBISCH, 1951:271), que estaria na origem do desequilíbrio externo crônico da periferia.

Ademais, "ainda que pareça paradoxal, a maior produtividade contribuiu para que aquele país [os Estados Unidos] prosseguisse e acentuasse sua política protecionista, depois de ter alcançado a etapa de maturidade econômica" (PREBISCH, 1949:116), pois as diferenças de produtividades no interior de sua economia, particularmente em detrimento da produção primária, contrapor-se-iam à tendência à nivelção da taxa de salários pelos ramos de maior produtividade. Assim, os setores menos produtivos, ainda que possuam produtividade física superior em termos internacionais, necessitariam de medidas protecionistas para que sua competitividade externa não se visse prejudicada pelos salários elevados, comparados aos vigentes nos outros países.

Prebisch afirma ainda que o baixo coeficiente de importações dos Estados Unidos inviabiliza na prática a operação das forças que tenderiam a se contrapor a esse desequilíbrio, tal como previsto pela teoria neoclássica. Segundo ele, antes que a economia norte-americana reagisse positivamente ao estímulo externo e aumentasse suas próprias importações, surgiriam novos fatores de desequilíbrio, de tal maneira que as reservas de ouro tenderiam a fluir constantemente da periferia para os Estados Unidos⁵⁰.

A nova fase do desenvolvimento periférico também

50 Como foi dito anteriormente, a crítica à teoria neoclássica refere-se somente ao fato de ela desconsiderar o tempo como fator relevante para o funcionamento do comércio internacional: "A teoria clássica do equilíbrio dos balanços de pagamentos (...) tem o mérito de haver entrevisto as forças que operam na realidade. Mas (...) o raciocínio sempre versou sobre o estático, e se limitou a observar que toda perturbação suporia o trânsito de uma situação de equilíbrio a outra, sem atribuir importância ao tempo que esse trânsito consumia" (PREBISCH, 1950:195).

conviveria com a persistência da tendência à deterioração dos termos de troca, pois suas causas fundamentais continuariam presentes: desemprego na produção primária, debilidade da demanda internacional e baixa produtividade do setor industrial. Evidentemente, a deterioração dos termos de troca também contribuiria para o agravamento do desequilíbrio externo.

Dessa forma, a industrialização latino-americana se afirmaria como um processo problemático, à medida que reafirmaria as características do desenvolvimento periférico adquiridas na fase anterior de desenvolvimento para fora. No entanto, coerentemente com a concepção geral de Prebisch, seu caráter problemático derivaria de sua própria insuficiência, de tal forma que somente uma industrialização *acelerada* permitiria, ao construir uma estrutura produtiva diversificada e homogênea à maneira da dos centros, eliminar o desemprego, o desequilíbrio externo e a deterioração dos termos de troca característicos da condição periférica. Ou seja, os problemas enfrentados pela industrialização da periferia só seriam resolvidos com o aprofundamento e a aceleração desse processo. Nos termos de Prebisch:

Sua [dos países latino-americanos] capacidade para [impulsionar o desenvolvimento] fica demonstrada pela experiência dos tempos que correram entre a crise e a Segunda Guerra Mundial: com insignificante inversão de capitais estrangeiros, com termos desfavoráveis de intercâmbio -- que tornaram gravosas as importações de equipamentos de capital nos anos trinta -- e com grandes dificuldades para realizá-las [as importações de bens de capital] durante a contenda, estes países deram forte impulso a seu desenvolvimento industrial. Entretanto, dessa mesma experiência se depreende que para elevar sensivelmente o nível de vida das massas e aproximar-se mais ao dos grandes centros, o desenvolvimento econômico tem que adquirir ritmo mais intenso que até agora (PREBISCH, 1951:257).

A necessidade de acelerar a industrialização latino-americana esbarraria nos limites impostos pelo próprio ponto

de partida desse processo. Segundo PREBISCH (1950:234), "a elevada produtividade dos grandes países industriais constitui um dos maiores impedimentos que os países da periferia devem transpor para adquirir uma produtividade semelhante." Pois esse diferencial de produtividade, que tenderia a crescer ao longo do tempo e determinaria o aprofundamento das diferenças entre os níveis de renda e de vida nos dois pólos da economia internacional, seria responsável também pelo distanciamento entre os níveis de poupança da periferia e as necessidades de investimento que se apresentam pela constante evolução do progresso técnico. E essa insuficiência de poupança e de investimento, por sua vez, impediria o crescimento da produtividade, configurando-se o círculo vicioso que seria característico da condição periférica:

a produtividade nestes países [da América Latina] é muito baixa, porque falta capital, e falta capital por ser muito estreita a margem de poupança, por causa dessa baixa produtividade (PREBISCH, 1949:131-2)⁵¹.

Outro aspecto pelo qual se manifesta a peculiaridade da industrialização periférica residiria, sempre de acordo com PREBISCH (1950:224), na disparidade entre as escalas produtivas determinadas pelo padrão tecnológico, relativamente elevadas face à reduzida dimensão da demanda interna dos países periféricos, a qual por sua vez relaciona-se também com os baixos níveis de renda e de produtividade encontrados pela periferia quando seu crescimento industrial se inicia. Nos países centrais, ao contrário, o estágio relativamente primitivo da técnica permitiu que, ao iniciar-se ali a industrialização, renda, produtividade e demanda crescessem *pari passu* com as escalas produtivas.

No quarto capítulo do *Estudio de 1949*, Prebisch apresenta

51 Formulações semelhantes foram empreendidas por Ragnar Nurkse, em torno da idéia de "círculo vicioso da pobreza", e por Gunnar Myrdal, que utilizava a noção de "causação circular cumulativa". Cf., por exemplo, CARDOSO (1977:45-7) e MANTEGA (48-57).

os principais aspectos nos quais se manifestariam as descontinuidades entre centro e periferia no que respeita aos respectivos processos de industrialização, resultantes, em última análise, da descontinuidade tecnológica. O argumento, resumidamente, afirma a existência de "contrastes e disparidades" no processo de desenvolvimento econômico, o qual inicia-se na periferia num momento em que os grandes centros já incorporavam técnicas de grande produtividade em suas estruturas produtivas. Dessa forma, ao contrário dos centros, onde as exigências de incorporação de progresso técnico seriam desde o início compatíveis com seus níveis de renda, poupança e demanda, a industrialização periférica defronta-se com acentuado gap tecnológico relativamente aos centros e, portanto, com a necessidade de empreender um salto industrializante, em contraste com o caráter gradual adquirido pela industrialização nos países que se iniciaram nesse processo quando a técnica produtiva encontrava-se em seus estágios iniciais (PREBISCH, 1950:222)⁵².

Fica claro, portanto, que os problemas e obstáculos que a periferia enfrenta no seu processo de desenvolvimento originam-se exatamente, de um ponto de vista analítico, do que seria para Prebisch o ideal a ser alcançado. Ou seja, não são as peculiaridades do processo histórico do desenvolvimento da América Latina que conferem sentido às suas proposições industrialistas, mas, ao contrário, é o ponto de chegada desejado por Prebisch (ou seja, a construção de uma estrutura produtiva aos moldes da do centro) que lhe permite detectar os obstáculos que deveriam ser vencidos pelas políticas dos governos dos países da região:

Essas características peculiares são, em realidade, a expressão do contraste entre a etapa muito avançada do desenvolvimento capitalista dos grandes centros e o

52 Uma síntese sobre essa questão das descontinuidades pode ser encontrada em CARDOSO DE MELLO (1975:17-20).

estado pré ou semi-capitalista em que se encontra ainda parte considerável da América Latina (PREBISCH, 1950:222).

Ou ainda:

Trata-se, no fim das contas, de uma manifestação do conflito latente entre o propósito de assimilar com premência modos de existência que os países de técnica mais avançada lograram progressivamente, mercê do aumento de sua produtividade, e as exigências de uma capitalização sem a qual não nos será possível conseguir aumento semelhante (PREBISCH, 1949:104; ênfase nossa).

Esta abordagem é um dos marcos "do debate sobre o que se chamaria depois a peculiaridade do subdesenvolvimento" (FURTADO, 1985:79)⁵³ e da chamada economia do desenvolvimento. O argumento levantado por Prebisch refere-se ao reconhecimento de que o desenvolvimento "dos países novos", pelo fato mesmo de se dar com atraso, possui uma natureza distinta do desenvolvimento industrial percorrido pelos países centrais. Noutros termos, não é que os países ditos atrasados se encontrariam numa fase do seu processo de desenvolvimento percorrida anteriormente pelas outras economias. Ao contrário, a condição periférica e o caráter problemático e específico de seu desenvolvimento econômico radicariam no fato de que ele se dá quando o padrão industrial da Revolução Industrial conformou uma divisão internacional do trabalho que, deixada ao "livre jogo das forças de mercado" e do comércio internacional, tende a alargar ainda mais a distância entre os níveis de produtividade, capitalização e as condições de vida das populações dos países do centro e da periferia.

O esforço de Prebisch dirige-se assim para a construção de um "modelo de desenvolvimento", o qual, apesar de abstrair os processos históricos concretos, pretende estar neles

53 Ver também CARDOSO DE MELLO (1975:17).

ancorado. Por trás dessa idealização, que assume *status* científico, revela-se a pretensão de construir a história concreta.

ANDRADE (1980:11), ao procurar explicitar o caráter teleológico da proposta cepalina de desenvolvimento, vai muito longe ao dizer que "seus objetivos finais não derivam das forças sociais reais em movimento na periferia, isto é, não têm atualidade nas sociedades latino-americanas" da época. Seria mais conveniente dizer, conforme o faz MORAES (1987:10), que

um certo futuro dirige a análise e as práticas do presente. Mas a antecipação, para ser exibida como legítima, pretende ancorar-se objetivamente na "natureza das coisas". Tudo se passa como se o futuro, enquanto alvo, agisse ao mesmo tempo como aquilo que não existe de fato (ainda?), mas -- uma vez que supostamente enraizado de direito na realidade profunda dos fenômenos -- dirige o ato que o produz.

CAPÍTULO II

A INDUSTRIALIZAÇÃO DELIBERADA

Introdução

Apresentou-se, no capítulo anterior, o caminho percorrido pelo discurso prebischiano para justificar suas proposições industrialistas para a América Latina a partir do final dos anos quarenta. O primeiro aspecto destacado foi a preocupação de Prebisch em demonstrar a inevitabilidade da industrialização como o único caminho para o desenvolvimento latino-americano, como uma necessidade categórica. A premissa básica dessa demonstração era a restrição dos caminhos possíveis para o desenvolvimento da região a duas variantes mutuamente excludentes: o modelo primário-exportador e a industrialização. A partir daí, demonstrava-se a inviabilidade da variante primário-exportadora e, portanto, estaria demonstrada também a inexorabilidade da industrialização:

Noutros tempos, antes da grande depressão, os países da América Latina cresceram impulsionados externamente pelo crescimento persistente das exportações. Nada autoriza a supor, ao menor por agora, que este fenômeno vá se repetir (...). Já não se apresenta a alternativa entre seguir crescendo vigorosamente desse modo ou bem crescer para dentro mediante a industrialização. Esta última passou a ser o modo principal de crescer (PREBISCH, 1949:105).

SALVIANO Jr. (1993:79-80), em sua análise do discurso de Prebisch no *Estudio de 1949*, mostra como esse tipo de artifício encaixa-se num modelo de "argumento de divisão", através do qual são apresentadas duas opções como as únicas possíveis para o raciocínio que se está desenvolvendo e, ao se "demonstrar" a inviabilidade de uma delas, a outra aparece como resultante lógica.

Num segundo momento, Prebisch detecta a insuficiência e os desequilíbrios do processo "espontâneo" de industrialização que já estava ocorrendo em diversos países latino-americanos e conclui pela necessidade de sua aceleração. E essa aceleração, segundo nosso autor, só poderia ocorrer através da intervenção dos Estados nacionais, traduzida pela idéia de *industrialização deliberada*:

As diferenças entre o tipo de desenvolvimento presente e o passado [desenvolvimento para dentro e para fora] são bem manifestas quando se comparam as características do processo que acontece agora com os fenômenos que ocorriam no século passado e primeiros decênios do presente. (...) Mas em todos eles [os países latino-americanos] foram contingências exteriores como as guerras mundiais e a grande crise econômica que contribuíram para despertar ou intensificar o processo e sedimentar progressivamente as idéias de desenvolvimento. (...) No entanto, quando essas idéias terminem de adquirir precisão e consistência, sua gravitação poderá ser considerável, pois delas sairão os princípios que guiam a ação prática, isto é, o propósito deliberado de orientar os fatos para o cumprimento do designio fundamental do desenvolvimento econômico (PREBISCH, 1951:248-9).

Na concepção de Prebisch, nos países centrais o progresso técnico era incorporado primeiramente no setor industrial, propiciando a elevação paulatina da produtividade e da taxa de salários daqueles países e o deslocamento progressivo de população ativa do setor primário para o secundário. Nesse processo, seria a maior produtividade da indústria o fator de impulso à incorporação de progresso técnico pela agricultura e demais atividades primárias, necessário para que essas atividades mantivessem posição competitiva no mercado internacional mesmo pagando salários relativamente mais elevados:

um dos acicates mais agudos do progresso técnico na agricultura e demais formas da produção primária, nos Estados Unidos, tem sido a elevação dos salários provocada pelo (...) incremento contínuo da produtividade industrial. O desenvolvimento das manufaturas e atividades análogas (...) foi absorvendo parte crescente

do incremento da população e forçando a melhorar constantemente a técnica da produção primária. O progresso técnico da agricultura foi pois, em grande parte, a consequência do desenvolvimento industrial (PREBISCH, 1950:225; ênfases do autor).

Ainda assim, esses países necessitaram adotar medidas protecionistas como forma de compensar as suas disparidades com a produtividade britânica:

A Grã-Bretanha, ao chegar primeiro a possuir a técnica moderna, situou-se em evidente vantagem com respeito aos países que se propuseram implantá-la mais tarde; a tal ponto que todos eles, sem exceção alguma, que foram desenvolvendo-se depois da Grã-Bretanha, precisaram tomar diversas medidas de estímulo e proteção das indústrias que se propunham desenvolver (PREBISCH, 1950:234).

Para o caso da América Latina, cujo desenvolvimento industrial teve início tardiamente, Prebisch afirma que as descontinuidades tecnológicas seriam bem mais acentuadas e, conseqüentemente, as "medidas de proteção e estímulo" seriam ainda mais necessárias e teriam que adquirir maior intensidade.

Em torno dessas questões, havia um debate intenso no campo da chamada "economia do desenvolvimento". Com o intuito de destacar alguns aspectos importantes do papel ocupado por Prebisch nesse debate, vamos considerar apenas dois autores que ocupam pólos opostos nesse amplo espectro de pensadores: Rostow e Baran¹.

O trabalho de Rostow, bastante conhecido, propõe a existência de cinco etapas de desenvolvimento pelas quais todas os países deveriam passar, "qualquer que seja o momento em que eles ingressem no caminho da industrialização" (HIRSCHMAN, 1981:62). A etapa fundamental seria o famoso *take off*, que representaria o salto da sociedade tradicional, agrícola, para a sociedade industrial moderna através de

¹ Apoiamo-nos para essa rápida apresentação basicamente no trabalho de MORAES (1987:88 e seguintes).

estímulos que não proviriam do funcionamento "normal" do sistema econômico, dentre os quais se situariam os diversos instrumentos da política econômica (MORAES, 1987:89-91). Ultrapassada essa etapa, esses estímulos não mais seriam necessários, pois o desenvolvimento já teria adquirido um caráter auto-sustentado. A noção de *take-off*, portanto, relaciona-se com a idéia de passagem, de provisoriedade (MORAES, 1987:88).

No outro extremo situa-se o trabalho de Baran, o qual enfatiza principalmente a existência de obstáculos internos aos países periféricos em seu caminho de modernização, os quais se situariam principalmente no plano político. Segundo ele, as formas de consumo e propriedade das elites políticas e econômicas impediriam o direcionamento do excedente econômico para o investimento modernizador, e vislumbra-se na revolução socialista a única saída para o desenvolvimento dessas sociedades (CARDOSO, 1977:49-52). Nesse autor, portanto, os estímulos requeridos para a modernização da periferia seriam de caráter permanente, consubstanciando-se num "projeto de economia estatizada (ou bastante dirigida)" (MORAES, 1987:88).

A alternativa formulada por Prebisch possui semelhanças bastante grandes com as idéias de ambos os autores. Relativamente à de Rostow, a formulação prebischiana contém também uma idéia similar à do *take-off* rostowiano, à medida que vislumbra um período de transição para a constituição plena da industrialização caracterizado pela adoção concentrada no tempo de medidas de política econômica tendentes a superar o *gap* tecnológico entre centro e periferia. Uma vez configurado o caráter auto-sustentado da industrialização, estaria também superada a própria condição periférica e passariam a predominar no sistema econômico os mecanismos tradicionais de impulso ao crescimento pelas forças do mercado, agora plenamente constituídas.

Por outro lado, a diferença básica é quanto à postulação de Prebisch de que a industrialização na periferia configuraria uma etapa no seu processo de desenvolvimento que os demais países não haviam atravessado. Mas mesmo essa diferença pode ser, de certa maneira, reduzida a uma divergência quanto ao grau de intensidade e de abrangência das medidas de estímulo à industrialização que deveriam ser adotadas para o *take-off* particular dos países periféricos. Essa leitura não representaria necessariamente uma deturpação das idéias de Prebisch, se se tiver presente a convergência entre esses dois autores quanto ao ponto de chegada do processo de modernização, apesar da divergência quanto ao ponto de partida.

Quanto à similaridade entre as idéias de Prebisch e Baran, ela reside fundamentalmente no papel concebido por ambos quanto à centralidade de uma ampla intervenção estatal para a superação dos entraves à industrialização periférica. Contudo, enquanto as propostas de Baran encaminham-se para a substituição permanente dos mecanismos de mercado pela ação estatal -- aos moldes soviéticos --, Prebisch reafirma sua convicção quanto ao papel da iniciativa privada, cabendo à ação estatal apenas remover os entraves que se antepõem ao seu pleno desenvolvimento.

Da comparação sumária entre as idéias desses três autores, nossa intenção é apenas ressaltar uma certa tensão existente nas formulações de Prebisch quanto à abrangência e intensidade que deveria adquirir a intervenção estatal na condução da industrialização periférica e, principalmente, quanto às possibilidades de que essa intervenção adquira caráter permanente.

Na opinião de MORAES (1987:103 e *passim*), a originalidade da contribuição cepalina/prebischiana residiria na explicitação de que as mudanças estruturais que sofreriam os países periféricos no seu processo de modernização superariam

os limites do Estado-nação. Portanto, ao longo do processo de industrialização as especificidades do ponto de partida desse processo e dos instrumentos que produziram a transformação estrutural fariam com que, uma vez atingido o ponto de chegada -- a constituição plena da nação² através da superação da condição periférica --, se verificasse a ocorrência de transformações muito mais abrangentes que as inicialmente esperadas:

O impasse consiste no fato de que a "decolagem" dos subdesenvolvidos iria afetar a apropriação, por parte de grupos sociais internos aos países "centrais", de riquezas sugadas à periferia (MORAES, 1987:104).

Esse ponto conduz à idéia levantada por Moraes de que, embora Prebisch se esforce por apresentar o processo de desenvolvimento conducente à superação da condição periférica como uma etapa transitória no caminho da modernização, as implicações últimas de suas formulações conduziram-nas a um distanciamento qualitativo -- e não apenas de grau -- relativamente às de Rostow e a uma aproximação maior com relação às idéias de Baran, ainda que a visão de futuro de Prebisch assemelhe-se mais com a de um capitalismo reformado -- na periferia e no centro --, filiando-se à linhagem de Keynes e Mannheim, e menos com a de um socialismo de corte soviético.

Explicando melhor, o argumento introduzido por Moraes indica que o fato de o futuro vislumbrado por Prebisch contemplar modificações fundamentais no esquema de funcionamento da economia internacional -- ou seja, a ruptura do sistema centro-periferia enquanto mecanismo de sucção dos frutos do progresso técnico da periferia pelo centro -- implicaria, no plano interno das economias latino-americanas, a presença permanente de forte regulação estatal, necessária

2 Embora Prebisch não tenha mencionado explicitamente a idéia de construção da nação, ela permeia todo seu discurso. Cf. p. 62, *supra*.

para se contrapor -- e, no limite, confrontar -- à previsível reação dos países centrais visando a preservação de seu *status quo*.

Como será desenvolvido mais à frente, a outra face da moeda da discussão quanto ao grau de intervenção estatal na economia periférica e quanto ao potencial de confrontação com os países centrais que derivaria dessa intervenção é apreendida pela idéia de "cooperação internacional". Como afirma MALAN (1986:61), referindo-se às vicissitudes e dilemas da modernização brasileira no pós-guerra:

As questões substantivas de economia política que se seguiram -- até o presente -- estiveram quase todas relacionadas, em maior ou menor grau, a divergências quanto à *forma* e à *extensão* tanto da participação externa quanto da intervenção do setor público na vida econômica (ênfases do autor).

Retomamos aqui, portanto, algumas idéias mencionadas no capítulo anterior acerca da importância do argumento relativo à deterioração dos termos de troca na formulação de Prebisch, reafirmado a despeito de sua evidente não correspondência com dados por ele mesmo apresentados e de diversas inconsistências teóricas. Dizíamos então que esse era o argumento fundamental para a crítica à divisão internacional do trabalho então vigente, pois a partir dele Prebisch enfatizaria a iniquidade das relações internacionais. Temos aqui reafirmado, sob outro prisma, esse aspecto do pensamento de Prebisch, cujos desdobramentos serão apresentados e discutidos mais à frente.

Por fim, resta ressaltar, apoiando-nos nas palavras de HIRSCHMAN³, que as conseqüências dessa opção de Prebisch e de outros autores de apresentar como transitórias e não-antagônicas transformações que teriam na verdade caráter permanente e antagônico não são desprezíveis:

3 HIRSCHMAN, Albert. *Política econômica para a América Latina*. Rio de

A mudança proposta pode ser tida como não-antagônica por seus defensores, mas pode revelar-se antagônica e ser reconhecida como tal (...). A expectativa irrealista de cooperação universal em torno de medidas que, na idéias de seus patrocinadores, não possuam nenhum componente antagônico, tem decretado o fracasso de muitos projetos de assistência técnica (...). Tendemos pois, coerentemente, a subestimar as dificuldades de mudança, no caso de medidas "subjetivamente" não-antagônicas, e constantemente nos surpreendemos e contrariamos com as resistências encontradas.

Nosso percurso nesse capítulo será o de apresentar o conteúdo das proposições industrialistas de Prebisch, tendo como ponto de partida seu entendimento sobre as peculiaridades do desenvolvimento periférico, as quais aparecem como justificativa para que a industrialização latino-americana deva perseguir o caminho da substituição de importações apoiada pela intervenção programadora do Estado.

Nunca seria demais repetir que nessa discussão, com maior intensidade do que em outras, Prebisch identifica desenvolvimento com industrialização, utilizando indistintamente ambos os termos para denotar os rumos por ele propostos para o crescimento da riqueza das nações. Assim, como afirma SALVIANO Jr. (1993:130), "se não há outro tipo de desenvolvimento que não o industrial, a industrialização já está justificada, assim como todas as medidas necessárias a sua implantação."

A substituição de importações

A proposição de que a intervenção do Estado deveria proporcionar a aceleração do processo de industrialização que se iniciara de forma "espontânea" nos países da periferia latino-americana encontra, de acordo com Prebisch, limites relativamente estreitos na insuficiência de divisas conversíveis e de poupança interna dos países da região. A

insuficiência de divisas relacionar-se-ia com o estrangulamento externo derivado da "disparidade dinâmica da demanda entre centro e periferia", provocando restrições à capacidade da periferia de importar bens de capital e, portanto, obstaculizando a industrialização. Por sua vez, a insuficiência de poupança interna vincular-se-ia, como já foi visto, ao círculo vicioso baixa produtividade/baixos níveis de renda e de poupança/baixa capacidade de investimento/baixa produtividade, restringindo portanto a capacidade de acumulação e as possibilidades de aceleração da industrialização periférica.

É importante observar, mais uma vez, que a existência desses limites e restrições só pode ser referida em termos relativos, vale dizer, em relação ao ritmo que se considerava necessário alcançar para o processo de expansão industrial⁴. Novamente ressalta-se que, no arrazoado prebischiano, os problemas surgem como decorrência do caráter das proposições, vale dizer, o encadeamento analítico do raciocínio assume contornos teleológicos. Isso não significa necessariamente afirmar que as questões levantadas não possuíam concretude e pertinência no momento histórico em que Prebisch escrevia, mas destacar como a forma e o método por ele adotados para seu discurso visavam aumentar seu poder de convencimento. O mais das vezes, isso era feito em detrimento de uma perspectiva histórica e teórica mais rigorosa, apesar da preocupação sempre presente de apresentar as idéias em consonância com -- e justificadas por -- padrões técnicos e científicos racionais.

Na formulação de Prebisch, a restrição de divisas determinaria a necessidade de que o processo de industrialização assumisse a forma da substituição de importações por produção interna:

4 Cf. p. 63-4, *supra*.

caberia perguntar-se se não seria prudente orientar as inversões [a referência é às inversões estrangeiras, mas aplica-se às inversões em geral] para aquelas aplicações produtivas que, ao reduzir direta ou indiretamente as importações em dólares, permitam atender regularmente os serviços financeiros (PREBISCH, 1949:102).

Por sua vez, a insuficiência de poupança interna, em conjunto com a escassez de dólares, apontaria para a necessidade de se programar o investimento:

Exatamente por ser o capital escasso e sua necessidade muito grande, haveria que cingir sua aplicação a um critério de estrita eficácia (PREBISCH, 1949:104-5).

Segundo Prebisch, a aceleração da industrialização periférica deveria necessariamente assumir a forma de um processo de substituição de importações por produção interna de bens manufaturados, por força da escassez de divisas conversíveis e do estrangulamento externo que caracterizariam o início do processo. No "manifesto" da Cepal, Prebisch alude à forma pela qual os países da periferia, da mesma forma que os europeus, reagiram ao problema da escassez de dólares:

A reação latino-americana foi semelhante à de outros países do resto do mundo: reduzir o coeficiente de importações por meio da depreciação monetária, da elevação das tarifas alfandegárias, do estabelecimento de cotas de importação e de controles de câmbio (PREBISCH, 1949:124-5).

Ao diagnosticar a permanência e mesmo o agravamento desse problema a partir do final da Segunda Guerra, Prebisch afirma:

Compreende-se, então, que frente à presença dos sintomas de um novo problema de escassez de dólares [os países da América Latina] interroguem o passado, com melhor perspectiva que antes, para certificar se os mesmo fatores que operaram naquela época tornam hoje a se reanimar (PREBISCH, 1949:118).

Dessa forma, a convivência com o estrangulamento externo determinará o direcionamento do processo de industrialização

para a substituição de importações, tendo como base a experiência passada:

o desenvolvimento econômico obriga a modificar a composição das importações à medida que cresce a renda, e (...), para que a renda cresça, é necessário ir substituindo certas importações pela produção interna a fim de que possam crescer outras importações. (...)

Os países latino-americanos se verão portanto ante a necessidade ineludível de importar boa parte dos bens de capital, assim como uma parte apreciável dos outros bens de produção e artigos de consumo essencial e insubstituível (PREBISCH, 1950:251-2).

Evidentemente, esses bens de capital importados seriam utilizados para produzir-se internamente aqueles artigos cuja importação estaria sendo reduzida ou suprimida.

Nos textos iniciais de Prebisch, a substituição de importações é apresentada menos como uma análise das origens da industrialização latino-americana, como observou-se no primeiro capítulo, e mais como um conjunto de prescrições a serem seguidas pelos países da região. Trata-se, segundo PREBISCH (1949:125), não da busca (ideológica) de um ideal de autarquia, mas de uma (pragmática) imposição das circunstâncias adversas vigentes no cenário internacional. Esse ponto de vista encontra apoio, por exemplo, na opinião abalizada de FURTADO (1985:79):

Em síntese, nas circunstâncias criadas pelo comportamento da economia internacional, na fase de predomínio do novo centro principal, a propagação do progresso técnico à periferia requer ação deliberada, pois a dinâmica do sistema é insuficiente para impulsá-la. Se por um lado, a absorção de mão-de-obra requer medidas protecionistas, por outro a tendência ao desequilíbrio externo exige a aplicação de critérios seletivos de importação. A conjunção dessas duas conclusões de caráter normativo conduziria à doutrina da industrialização orientada para a substituição de importações (ênfases nossas).

Um elemento importante contido na proposição de industrialização substitutiva de Prebisch, e que se depreende

das citações acima, é o fato de que a industrialização deveria ter como meta, pelo menos naquele primeiro momento, internalizar somente a produção de bens de consumo corrente, exatamente aqueles cuja importação seria mais fácil de deslocar. Assim, a preocupação de Prebisch não estaria voltada para a produção interna de bens de capital, os quais continuariam a ser importados -- mais do que isso: para os quais deveria se direcionar a capacidade de importar da periferia. Esse ponto é explicitado já no "manifesto" elaborado em 1949:

Precisamente, as indústrias e atividades que satisfazem essas necessidades [correntes] são as que nossos países podem implantar com menos dificuldades, mercê de um mercado que se alarga cada vez mais conforme o incremento de produtividade vá aumentando o consumo. Se um país logra este objetivo, estaria em condições de suportar tempos adversos, sem detrimento de seu consumo corrente e de sua ocupação. Não necessita para isso forçar a criação de indústrias de capital. Se o grau de desenvolvimento industrial, destreza técnica e acumulação de poupança leva espontaneamente a isto, seria certamente muito satisfatória essa comprovação de maturidade. Mas havendo muito campo disponível para aumentar a produtividade das atividades destinadas ao consumo corrente, não se observa que razão econômica haveria para seguir aquele caminho (PREBISCH, 1949:154).

Trata-se, portanto, de começar pelo que depois foi chamado em outro trabalho no âmbito da própria Cepal (TAVARES, 1963:42 e seguintes) de "etapa fácil da substituição de importações". Neste trabalho o otimismo e, por que não dizer, o voluntarismo expressos nos textos iniciais de Prebisch haviam sido bastante matizados pela perspectiva mais distanciada da industrialização concreta experimentada pelos países latino-americanos nos anos cinqüenta. Ali aponta-se a necessidade de o processo de industrialização por substituição de importações desenvolver-se simultaneamente em todos os setores industriais, de forma a melhor lidar com o estrangulamento externo que, a cada

momento, reapresentava-se em patamares de mais difícil transposição.

No entanto, esse constante reaparecimento do estrangulamento externo -- que progressivamente se transmutaria de impulso em obstáculo à continuidade da industrialização -- não é enfatizado pela doutrina presente nos textos iniciais de Prebisch. Esta apontava para a industrialização direcionada ao suprimento interno da demanda pré-existente, proporcionando "uma certa aproximação entre as estruturas de produção e de demanda, que se encontravam dissociadas ao longo da etapa anterior [de desenvolvimento para fora]" (GUZMÁN, 1976:296-7). A possibilidade -- ou a necessidade -- de que a industrialização avance, mais à frente, no sentido da internalização da produção de bens de capital -- o que permitiria "completar" a substituição de importações -- fica apenas implícita nesses textos iniciais, nos quais se visa defender a industrialização *tout court*.

A idéia de que o motor da industrialização seria a demanda pré-existente de bens de consumo desaguará, nos anos sessenta, nas análises de cunho estagnacionista⁵, assentadas sobre a idéia de que, uma vez realizada a "etapa fácil" da substituição de importações, inexistiriam fatores capazes de continuar impulsionando a industrialização (TAVARES, 1963:116-8). Haveria, portanto, a necessidade de que o investimento autônomo do governo removesse os obstáculos que se antepunham ao prosseguimento da industrialização, provendo o alargamento do mercado interno -- via reforma agrária e distribuição de renda -- e a internalização das indústrias produtoras de bens de capital. Somente assim seria possível fazer com que "o impulso de desenvolvimento surja dentro do próprio sistema" (TAVARES, 1963:115-6). Como anota BIELSCHOWSKY (1985:495), esse seria "o ponto de partida para

5 Para uma apreciação sucinta dessas análises, ver BIELSCHOWSKY (1985:492-4).

uma longa história de análise da dinâmica econômica brasileira que a própria Maria da Conceição Tavares, Celso Furtado e vários outros economistas empreenderiam daí para a frente."

No entanto, autores como Cardoso de Mello, um dos responsáveis por essa nova linha interpretativa, consideram que a problemática de Prebisch -- e da economia política cepalina --, nos seus textos iniciais, já tinha como referência básica a ausência de um setor de bens de capital na periferia, ausência essa definidora da própria condição periférica. Eis como esse autor percebe a visão de Raúl Prebisch expressa no *Estúdio de 1949*:

a industrialização latino-americana, porque periférica, enfrenta problemas que lhe conferem especificidade que, pensando bem, se reduzem a um único: a ausência de uma indústria de bens de produção num momento em que o Centro conformou uma estrutura industrial permeada por uma tecnologia extremamente avançada (CARDOSO DE MELLO, 1975:22).

Essa leitura, embora encontre apoio no fato de que Prebisch toma como paradigma para sua visão da condição periférica a estrutura produtiva existente nos países centrais, exagera a importância que esse autor confere ao setor de bens de capital. A nosso ver, a referência de Prebisch seria, ao menos nesses escritos iniciais, o setor industrial como um todo, cabendo um papel especial ao setor de bens de capital pela pressão que a crescente necessidade de sua importação exerceria sobre a balança comercial.

Uma possível explicação para essa leitura dos escritos de Prebisch seria o fato de que Cardoso de Mello procura destacar, nesses textos, os elementos que adquirirão centralidade e caráter definidor na sua própria concepção. De fato, a tese básica do trabalho de Cardoso de Mello refere-se ao entendimento da industrialização periférica como industrialização capitalista tardia:

A industrialização capitalista (...) deve ser entendida como o processo de constituição de forças produtivas capitalistas (...), [ou seja,] em termos da constituição de um departamento de bens de produção capaz de permitir a autodeterminação do capital. (...) É necessário, também, convir que a industrialização capitalista na América Latina é específica e que sua especificidade está duplamente determinada: por seu ponto de partida (...) e por seu momento, o momento em que (...) a economia mundial capitalista já está constituída (CARDOSO DE MELLO, 1975:97-8).

Portanto, é como se esse autor enxergasse primordialmente em Prebisch o que considera fundamental para sua própria concepção. E isso não é de se estranhar, pois o ponto de partida da concepção do capitalismo tardio pretende ser, exatamente, a crítica da economia política cepalina, relativamente à qual essa tese representaria uma superação e a constituição de um novo paradigma. Desta forma, embora esse autor pretenda assentar sua superação crítica "recusando na raiz o formalismo contido no paradigma cepalino" (BELLUZZO, 1982:11), pode-se dizer que realizou-se mais propriamente uma substituição de formalismos (o estruturalismo cepalino pelo estruturalismo marxista), mantendo-se entretanto no centro da análise a manipulação de categorias ligadas à estrutura produtiva (ou forças produtivas, conforme o termo marxista apropriado).

O trabalho de Colistete, embora tenha como uma das preocupações a crítica à forma pela qual Cardoso de Mello realiza sua "superação" do paradigma cepalino, também enxerga no texto de Prebisch a atribuição de um papel crucial à ausência de um setor de bens de capital para a definição da condição periférica. Segundo COLISTETE (1990:39 e seguintes), a análise cepalina identificava na ausência de um setor de bens de capital na periferia "a causa básica do fraco ritmo do desenvolvimento econômico periférico". E vai mais além:

A lógica desse argumento levou à conclusão (...) de que a industrialização destinada a superar as características negativas de uma economia voltada para a produção e

exportação de bens primários não poderia estar limitada à produção de artigos de consumo, (...) mas exigiria uma orientação coordenada para setores produtivos estratégicos, em especial para aquele voltado à produção de equipamentos de capital (COLISTETE, 1990:40-1).

No entanto, as palavras de Prebisch reproduzidas acima negam explicitamente essa ilação. Na verdade, a prescrição prebischiana da industrialização por substituição de importações restringir-se-ia, num primeiro momento pelo menos, apenas à internalização da produção de bens de consumo, a qual demandaria o direcionamento da capacidade de importar da periferia para os bens de capital. Só mais tarde a Cepal, na pena de outros autores, reconhecerá os limites dessa opção e passará a recomendar a internalização simultânea da produção de bens de capital.

De qualquer forma, a prescrição industrialista da Cepal, seja na versão original de Prebisch, seja na versão posterior que apresenta a necessidade de se incorporar a indústria de bens de capital à estrutura produtiva dos países periféricos, além das críticas provenientes do campo neoclássico, foi criticada por autores como LANDES (1969:541), a partir da constatação histórica das diferenças entre os processos de industrialização favorecidos pelas "vocações econômicas" dos diversos países:

É algumas vezes afirmado que os países seguidores (*followers*, no original) (...) baseiam seu salto para a industrialização em manufaturas pesadas, em vez de leves. (...) O argumento ignora a validade histórica da lei das vantagens comparativas. A indústria pesada, por exemplo, foi muito mais importante na Bélgica e na Alemanha do que na França e na Suíça -- ou, até mesmo, no Japão. E um país como a Dinamarca desenvolveu-se pela racionalização de sua agricultura. Quanto à experiência subsequente -- aquela dos países sub-desenvolvidos do século vinte -- é desnecessário dizer que sua obsessão com a indústria pesada apenas por coincidência se conecta com sua vocação econômica. O historiador não deve nunca cometer o erro de tomar uma escolha política por necessidade material.

Não é necessário, portanto, ser adepto das teorias neoclássicas para pensar "vantagens comparativas" como elementos históricos, materiais e institucionais que moldam, condicionam, limitam, induzem ou favorecem (portanto, não *determinam* univocamente) processos de desenvolvimento com características as mais diversas, resistentes ao enquadramento em modelos de validade universal.

Outra discussão relevante acerca da formulação de Prebisch de seu "modelo" de substituição de importações diz respeito ao que ele considera um dos principais "limites da industrialização". Após defender a industrialização por substituição de importações, apresentando-a como uma adaptação à reduzida capacidade de importar latino-americana, ele prossegue:

É muito distinto o caso, se se quisesse levar a industrialização a extremos que obriguem a deslocar fatores da produção primária para a indústria para aumentar a produção desta em detrimento daquela. Ou seja, que podendo exportar e importar até um determinado nível, o rebaixássemos deliberadamente, sacrificando parte da exportação para acrescentar a produção industrial em substituição às importações. (...) Chegados a esse ponto, o problema se colocaria em termos clássicos. Tratar-se-ia, então, de averiguar se o incremento de produção que se obtém com os fatores deslocados da produção primária é ou não superior à massa de artigos que antes se obtinha em troca das exportações. Somente se fosse superior poder-se-ia dizer que há um aumento de produtividade, desde o ponto de vista coletivo; de não sê-lo, haveria uma perda de renda real (PREBISCH, 1949:140-1).

É com base nessa argumentação que Prebisch afirma e reitera que as políticas por ele propostas não visam um ideal de autarquia, mas têm como objetivo maximizar a produtividade macroeconômica. Nesse sentido, enquanto o crescimento do setor industrial representasse a ocupação de fatores produtivos (principalmente mão-de-obra) desocupados ou ocupados em atividades de baixa produtividade -- fatores esses que haviam sido deslocados das atividades primárias

pelo insuficiente dinamismo da demanda externa e pela penetração do progresso técnico nesse setor --, ela representaria também acréscimo líquido da produtividade, da produção e da renda globais. Ultrapassado esse estágio -- embora, segundo suas palavras, "não haja sintoma algum de que a América Latina se encontre próxima desse limite" (PREBISCH, 1949:141) --, a continuidade da industrialização dependeria da comparação entre os acréscimos de produtividade proporcionados pela aplicação alternativa nos setores primário e secundário.

Furtado interpreta retrospectivamente esse aspecto da formulação de Prebisch como representando uma hesitação, decorrente de suas preocupações com a situação específica da Argentina:

A partir desse ponto, Prebisch começava a fazer concessões, voltando a falar de "limites da industrialização". Esta, dizia, não é "incompatível com o desenvolvimento eficaz da produção primária". Não se tratava de crescer à custa do comércio exterior e sim de saber bem aproveitá-lo. Não se devia perder de vista que os bens de capital tinham que ser importados. Era o retorno à preocupação com a Argentina, cujas possibilidades de exportação estavam sendo subutilizadas. Ao reunir as duas ordens de argumentos ele debilitava a primeira (FURTADO, 1985:62).

A vinculação diagnosticada por Furtado entre as primeiras formulações de Prebisch e sua preocupação com a Argentina viria novamente à tona, alguns anos mais tarde, num contexto politicamente mais delicado. Em 1955, sem abdicar de sua qualidade de funcionário da Cepal, Prebisch dispõe-se a elaborar um plano econômico para a junta militar que ascendera ao poder na Argentina após o golpe que derrubou Perón. Essa postura, *per se*, já teria sido suficiente para fornecer nova munição aos que, evocando sua participação no pacto Roca-Runciman e na gestão econômica ao longo da "década infame", o identificavam, naquele país, com as oligarquias agrárias e com as forças conservadoras.

O conteúdo do Plano Prebisch, como ficou conhecido, veio corroborar essa identificação. De fato, o plano prescrevia para o curto prazo medidas tradicionais de estabilização e promoção de exportações, deixando para um incerto longo prazo medidas mais tipicamente desenvolvimentistas, como a condução deliberada e planejada da industrialização. A conclusão oferecida pelo trabalho de SIKKINK (1991:84), o qual procura ressaltar o conteúdo "em última instância" desenvolvimentista das medidas propugnadas por Prebisch, é esclarecedora:

Algumas das medidas de curto prazo que foram adotadas, como a desvalorização [cambial], não produziram a prevista expansão da produção agrícola ou dos ganhos com a exportação. Isso foi em grande medida resultado de uma situação internacional adversa para as exportações argentinas. A teoria de Prebisch do declínio dos termos de intercâmbio estava perfeitamente equipada para explicar o dilema em que a Argentina se encontrava. Prebisch, no entanto, deixou de mencionar o problema (...) em seu relatório, e assim deixou de chamar a atenção para a possibilidade de que tal declínio poderia provocar a evaporação dos ganhos no volume exportado. Somente os críticos de Prebisch, utilizando seu próprio arcabouço teórico, apontaram para o problema dos termos de troca.

Independentemente da influência que o anti-peronismo de Prebisch teria exercido nestas suas formulações, o fato é que as "hesitações" detectadas por Furtado ainda em seus textos iniciais surgem neste episódio quase como uma inversão da orientação industrialista que teria sido o marco fundamental da economia política cepalina. Veja-se o seguinte comentário de FURTADO (1985:182):

O comportamento de Prebisch na Argentina reforçou o grupo que, dentro da Cepal, lutava para modificar a orientação do órgão, o que não podia deixar de suscitar reações e acirrar antagonismos. A querela monetaristas versus estruturalistas nasceu nesse clima, dentro da própria instituição. O mais prejudicado seria o próprio Prebisch, cuja liderança se enfraqueceria⁶.

6 É interessante notar que o Plano Trienal, formulado por Furtado em

O importante a reter desta discussão, além da necessidade de se qualificar a identificação absoluta normalmente postulada entre Prebisch e a Cepal, é que também a identidade *tout court* entre Prebisch e a preconização de políticas industrialistas para a periferia a qualquer custo deve ser relativizada. Embora esse seja claramente o *leitmotiv* de seu discurso, conforme foi visto no capítulo anterior, a presença nos textos aqui analisados da referência aos limites da industrialização é um indicador inequívoco de que essa identidade deve ser vista *cum grano salis*.

Ao apontar os limites da industrialização, Prebisch esforça-se por apresentar como compatíveis sua proposta de condução deliberada e acelerada da industrialização pelo Estado e o aproveitamento das oportunidades imediatas de exportação de produtos primários, tema que aparece com insistência em seus textos iniciais⁷. De certa forma, isso poderia reforçar as observações de MORAES -- que, no entanto, referem-se em especial às relações internacionais -- de que a tentativa de Prebisch de apresentar como não-antagônicas e baseadas em critérios técnicos (leia-se, maximizadores) proposições que, se tomadas ao pé da letra e com todas as suas implicações seriam efetivamente antagônicas, termina na prática por enfraquecer seu poder de convencimento e, finalmente, as possibilidades de sua própria implementação.

SALVIANO Jr. (1993:142) menciona em seu trabalho sobre o *Estudio de 1949* que Prebisch, embora na maior parte do texto

1963 para a economia brasileira, assumiu um contorno semelhante ao do Plano Prebisch, em particular no que toca à ênfase em políticas ortodoxas de estabilização, no curto prazo, e ao conteúdo desenvolvimentista relegado para um período posterior (FURTADO, 1985:153-65; BIELSCHOWSKY, 1985:484). Evidentemente, não se quer adentrar aqui a discussão sobre "as idéias na prática", o que demandaria um outro tipo de trabalho, mas apenas anotar *en passant* a relevância dessas questões.

7 Eis uma referência típica: "A industrialização da América Latina não é incompatível com o desenvolvimento eficaz da produção primária" (PREBISCH, 1949:100-1).

superestime a força de seus próprios argumentos, segundo o uso comum, em algumas passagens inverte o procedimento, recorrendo a mecanismos de atenuação que restringem voluntariamente o alcance de um argumento, o que facilitaria sua aceitação pelo leitor. Poderia ser admitida uma leitura nesse sentido do argumento acerca dos limites da industrialização, entendendo-se que Prebisch estaria tentando tornar seus argumentos mais palatáveis, tentando "dourar a pílula" da industrialização por ele preconizada. No entanto, como afirma Moraes, nesse e em outros casos o efeito líquido obtido pelo discurso não é o de facilitar a aceitação do argumento principal, mas o de enfraquecê-lo e torná-lo ambíguo e mesmo contraditório.

O caráter contraditório do argumento prebischiano não deve ser entendido apenas no plano do discurso, ressaltando-se o seu maior ou menor poder de convencimento. Em realidade, pode-se detectar uma convergência entre esse aspecto do argumento de Prebisch e a interpretação conferida por boa parcela da historiografia brasileira acerca da inexistência de uma oposição absoluta entre o setor exportador cafeeiro e o industrial, nem no campo econômico nem no político. Veja-se, por exemplo, como SILVA (1987:2) pronuncia-se sobre o tema:

Dizer que o café representava o "velho" e a indústria, o "novo", é contar apenas uma parte da história. As relações entre café e indústria, as relações entre os interesses agrários, mercantis, exportadores, de um lado, e, de outro lado, os interesses dos capitais mais diretamente ligados ao mercado interno, são relações complexas e contraditórias, que incluem não somente o conflito, mas também a unidade. A unidade encontra-se na inclusão de todos esses interesses no desenvolvimento capitalista, que o processo de industrialização levará a uma nova etapa (SILVA, 1987:2)⁸.

8 Cf. também, entre outros, MARTINS (1976:passim) e SUZIGAN (1984:21-73).

Para finalizar este item, no qual foram discutidos alguns aspectos do conteúdo e das implicações do "modelo" de desenvolvimento vislumbrado por Prebisch em seus escritos cepalinos iniciais, caberia especular acerca dos modelos não considerados por nosso autor. Antes, porém, vale mencionar que o próprio Prebisch, em entrevista concedida em 1971, nega a presença do modelo de substituição de importações como a marca principal de suas proposições, já a partir do *Estudio de 1949*:

as pessoas crêem que nós havíamos sustentado a substituição de importações como uma parte integrante da teoria do desenvolvimento latino-americano. E não é exato (MAGARIÑOS, 1991:147).

Na seqüência, Prebisch afirma que naquele texto estava contida em forma embrionária a "tese da exportação de manufaturas", que seria desenvolvida e reforçada ao longo da primeira metade dos anos cinquenta. Essa tese estaria ligada à sua proposição de integração latino-americana como forma de superar a estreiteza dos mercados nacionais. No entanto, ele também reconhece que, no imediato pós-guerra e enquanto não se restabelecia a economia européia com o Plano Marshall, "ninguém podia pensar seriamente na promoção de exportações industriais", de forma que a substituição de importações de bens de consumo -- a etapa "fácil" da substituição -- seria o caminho natural ou, mais precisamente, o único que poderia ser trilhado pela América Latina.

Essas ponderações de Prebisch coincidem com a visão de SIKKINK (1991:2-3):

somente alguns poucos modelos econômicos eram percebidos como disponíveis pelos *policy makers* na América Latina no período do pós-guerra: liberalismo, desenvolvimentismo, nacional-populismo e socialismo⁹.

9 Sikkink ressalva que esses modelos são tipos ideais, e que combinações entre eles seriam possíveis.

Modelos alternativos que admitissem menores ritmos de crescimento não seriam sequer considerados. Quanto aos modelos que focalizassem a promoção de exportações (industriais ou primárias), sua desconsideração estaria ligada ao pessimismo -- presente nos textos de Prebisch -- quanto às possibilidades de recuperação do dinamismo do mercado internacional. Dessa forma, para aqueles que, como nosso autor, estavam em desacordo com modelos liberais e socialistas, "alguma forma de industrialização por substituição de importações, quer nacional-populista quer desenvolvimentista, era a opção quase inevitável" (SIKKINK, 1991:3).

Por outro lado, SALVIANO Jr. (1993:113) lembra que "o sucesso econômico de países exportadores de produtos primários, como Austrália, Nova Zelândia e Dinamarca não é sequer mencionado", embora fosse visível quando Prebisch escrevia e mencionado por seus adversários¹⁰.

Na verdade, havia à época diversas opções para o "estilo" de desenvolvimento que poderia ter sido adotado na América Latina, não apenas no sentido tipológico-formal apresentado por SIKKINK, mas no sentido de que se apresentavam historicamente como possibilidades concretas, e como tal sustentadas política e ideologicamente por diversos atores sociais¹¹. É importante reafirmar, portanto, que Prebisch estava defendendo um determinado projeto para a América

10 Em especial Jacob Viner, professor de Princeton (FURTADO, 1985:138-41). Para o comentário de um historiador não comprometido com o debate da época nem com as teorias neoclássicas do comércio internacional, ver p. 87, *supra*.

11 COLISTETE (1990) é enfático nesse ponto, mostrando em seu trabalho como as idéias de Caio Prado Jr. representavam uma dessas possibilidades que, no entanto, foram elididas pela quase totalidade da historiografia brasileira, voltada para o confronto entre as teses liberais e desenvolvimentistas.

Latina, que de forma alguma deve ser confundido com uma "fatalidade" histórica¹².

Ademais, como já dissemos anteriormente, o próprio fato de que Prebisch circunscreva seu projeto ao campo do "econômico" deve ser entendido como um enfoque que, *per se*, traduz uma determinada percepção da realidade e do futuro latino-americanos. Noutros termos, isso significa eliminar ou retirar de cena todas ou quase todas as questões que poderiam apontar para cenários e alternativas diversos dos considerados por Prebisch, construindo desta forma o espaço para a implementação das políticas por ele preconizadas. É neste sentido que se pode perceber Prebisch e seus seguidores como portadores de uma ideologia, qual seja, a ideologia industrialista.

Esse ponto é enfatizado por COLISTETE (1993:3 e *passim*), o qual, analisando a recepção favorável das teses cepalinas pelos industriais brasileiros, conclui que "a incorporação dos argumentos cepalinos vem reforçar a emergência de uma perspectiva hegemônica de condução da economia e da sociedade brasileiras", porquanto esses argumentos deram "suporte a uma ideologia industrialista que se afirmara como uma verdadeira expressão da hegemonia dos grupos sociais ligados à indústria."

A programação do desenvolvimento

Já no primeiro texto elaborado por Prebisch, no âmbito da Cepal, encontra-se presente a idéia de que o planejamento seria um instrumento fundamental para que o Estado viabilizasse a condução da industrialização acelerada por ele

12 MARTINS (1976:138) refere-se ao conteúdo do modelo de desenvolvimento proposto nessa época pelas elites brasileiras, mostrando como estas apoiavam-se em tendências concretas do desenvolvimento para apresentar como fatalidade histórica o que seria na verdade seu projeto para o país.

preconizada. Em seus primeiros trabalhos, essa idéia era apresentada de maneira pouco desenvolvida e nem sempre direta, e sua cristalização em um conjunto estável de normas e procedimentos só ocorreria em trabalhos posteriores do próprio Prebisch, de outros técnicos cepalinos e da Cepal enquanto instituição. No entanto, o embrião do que viria a se constituir em uma "ortodoxia latino-americana da planificação" (MATTOS, 1987:119)¹³ já estava contido nos trabalhos iniciais de Prebisch.

A presença da idéia de planejamento como um elemento importante no projeto de desenvolvimento propugnado pela Cepal pode ser entendida como uma ressonância de idéias e práticas que, naquele momento em que Prebisch escrevia, eram moeda corrente no cenário internacional. Pode-se recuar até o *New Deal* do governo norte-americano -- referenciado no planejamento indicativo de corte keynesiano -- e até o estabelecimento dos planos quinquenais na União Soviética para sustentar essa afirmação.

A disseminação das idéias e das práticas intervencionistas e planejadoras dos Estados nacionais viria encontrar novo ponto de apoio na mobilização de recursos para as duas guerras mundiais e nas experiências dos fascismos europeus e, no pós-guerra, nos programas de reconstrução européia estabelecidos no âmbito do Plano Marshall, que vinculavam a aprovação dos projetos à sua inserção em programas globais nos quais os países receptores apontassem as prioridades e os custos envolvidos. Foi nesse contexto, por exemplo, que foi criada na França uma agência de planejamento que serviria de modelo para as experiências de outros países, inclusive os países do Terceiro Mundo, e para

13 Essa ortodoxia expressou-se concretamente, por exemplo, na transformação das prescrições e idéias sobre planejamento num manual de projetos, utilizado em cursos de capacitação e nos trabalhos de assessoria das instituições do sistema Cepal/Ilpés -- fato que, segundo PEDRÃO (1988:48, nota 7), teria levado a crescente dogmatização e eliminação do conteúdo crítico dos textos originais.

a própria formulação cepalina (LANDES, 1969:528-34). Como se verá mais à frente, esquema semelhante será montado para a América Latina no bojo da Aliança para o Progresso, momento que se presta de forma singular para a observação da convergência entre duas idéias-força de Prebisch e da Cepal: o planejamento e a chamada "cooperação internacional".

Tendo esse panorama como referência, MORAES (1987:76) afirma que "erguer-se-á no imaginário do pós-guerra uma progressiva confiança na intervenção estatal, no plano e no controle".

A difusão dessas idéias e práticas é certamente um dos principais elementos que explica a centralidade conferida por Prebisch para a "programação do desenvolvimento", como ele eufemisticamente se refere ao planejamento. No entanto, no plano do discurso, a utilização do planejamento é por ele justificada com base em argumentos estritamente técnicos, ligados à carência relativa de poupança interna e externa face às necessidades de capitalização da periferia. O planejamento teria como função precípua conferir racionalidade maximizadora à alocação de recursos, evitando que eles fossem dirigidos para gastos improdutivos e canalizando-os para aplicações que permitissem simultaneamente aumentar a produtividade macroeconômica e diminuir as importações. Ou seja, a prática do planejamento permitiria que os Estados latino-americanos guiassem a industrialização por substituição de importações:

No fundo, estamos em presença de um problema de valoração de necessidades. Os recursos para satisfazer as enormes necessidades privadas e coletivas da América Latina são relativamente estreitos, e o aporte possível do capital estrangeiro é também limitado. Há, pois, que valorar essas necessidades em função da finalidade que se persegue, a fim de distribuir esses recursos limitados na forma mais conveniente. E se tal finalidade consiste em acrescentar o bem-estar mensurável da coletividade, o aumento de capital por homem tem que ocupar lugar de grande precedência. Há, neste sentido, tipos de inversões

públicas ou privadas de indiscutível utilidade, mas que não fazem mais produtivo o trabalho; não poderá sair delas, portanto, o incremento de poupança para novas inversões. Em compensação, inversões equivalentes realizadas em bens de capital eficazes acrescentam imediatamente a produtividade do trabalho e desenvolvem uma margem de poupança que, transformada em novas inversões, dará novos incrementos de produtividade (PREBISCH, 1949:132-3).

Prebisch identifica em seus textos iniciais, na Cepal, a poupança com a parcela não-consumida da renda nacional, de forma que o gasto tido como improdutivo identifica-se com o gasto em consumo, o qual deveria ser comprimido para aumentar a margem de poupança e, portanto, o investimento:

A poupança significa deixar de consumir, e portanto é incompatível com certas formas peculiares de consumo em grupos com renda relativamente alta (PREBISCH, 1949:132)¹⁴.

A tendência a gastos de consumo relativamente elevados nos países periféricos relacionar-se-ia com o fato de que o padrão de consumo permitido pelos elevados níveis de renda por habitante dos países centrais tenderia a ser reproduzido pelas camadas de alta renda da periferia, sob o estímulo do chamado efeito-demonstração. Analogamente, também o gasto público estaria submetido a essa pressão para o seu direcionamento não-produtivo. Caberia, pois, ao planejamento restringir esse tipo de gasto e privilegiar a aquisição de bens de capital, tanto no âmbito público quanto no privado.

Essas observações deixam claro que o planejamento proposto por Prebisch deveria abarcar também as decisões de gasto das empresas privadas¹⁵, configurando-se como um

14 Apenas dois anos antes, em seu *Introducción a Keynes*, Prebisch esposava outra visão em relação a essa questão. Ali, ele afirmava que a poupança macroeconômica é em realidade um mero resíduo, já que a renda global é determinada pelo gasto dos diversos agentes em consumo e investimento. Por conseguinte, o ato de investir, em si mesmo, não poderia deixar de gerar um montante exatamente igual de poupança (PREBISCH, 1947:31).

15 "Não parecem haver razões para que este programa não abarque também

planejamento de tipo *global*:

Um programa de desenvolvimento não é um mero agregado de projetos individuais (...). Para que tais projetos constituam um programa de desenvolvimento econômico, é necessário considerar as distintas alternativas que se apresentam para a inversão de capitais e determinar quais são as mais aconselháveis em vista do objetivo perseguido. Em consequência, um programa tem que ser completo e considerar todas as inversões que requer o desenvolvimento econômico de um país em um período razoável de tempo (PREBISCH, 1951:262-3).

Em uma série de documentos produzidos no âmbito da Cepal ao longo dos anos cinquenta, essas características gerais do processo de planejamento foram transformadas em um conjunto de regras e procedimentos que deveriam reger a elaboração dos planos de desenvolvimento econômico. Do ponto de vista institucional, preconizava-se a criação de organismos centrais de planejamento, aos quais caberia elaborar e acompanhar a execução dos programas (MATTOS, 1987:124). Do ponto de vista dos procedimentos, a idéia básica era centrada no método de planejamento por etapas, também referenciado no modelo soviético:

Desde o ponto de vista técnico a formulação de um programa de desenvolvimento constitui um complexo exercício mediante o qual se compatibilizam de uma maneira dinâmica todos (ênfase nossa) os componentes significativos da política de desenvolvimento. A partir de metas de crescimento globais, e com o apoio de coeficientes técnicos, vão se imbricando todos esses componentes: inversão, emprego, poupança interna, consumo, inversão estrangeira, demanda, produto, renda, importações, exportações, etc. Em passos sucessivos se detalha o programa por setores e mediante um movimento de vaivém entre o geral e o particular se alcança um ajuste cada vez mais preciso (GURRIERI, 1982:49).

Essa citação parece-nos suficiente para evidenciar o extremo formalismo embutido nos procedimentos "técnicos" do planejamento cepalino. Propõe-se lidar com desenvoltura com

variáveis agregadas sujeitas a grande incerteza e pouquíssima precisão, haja vista a precariedade -- para dizer o mínimo -- que até hoje persiste nos sistemas de estatística e medição dos países latino-americanos:

A combinação do uso do modelo Harrod-Domar de crescimento com a análise de insumo-produto, as "simplificações operacionais" com um uso generalizado da relação produto/capital na análise macroeconômica com cifras de elevada e incontroladas margens de erro, o uso de técnicas como de programação linear e de simulação com informações notoriamente precárias confirmaram este ecletismo metodológico, que de certo modo contribuiu para formar uma imagem tecnicista do planejamento (PEDRÃO, 1988:42).

Portanto, quando Prebisch, após reputar a atividade planejadora como um "ato de ordem e previsão" (1951:263), trata de consubstanciar essas características em normas e procedimentos, ele -- e a Cepal -- o faz buscando inspiração no modelo soviético de planejamento. Na verdade, todo o debate em torno do planejamento, desde o primeiro quartel do século XX, confrontava-se com esse modelo, buscando afirmar seus defensores a compatibilidade entre a economia de mercado, o capitalismo e a democracia com formas de planejamento mais "duras" e com a crescente intervenção do Estado no plano econômico de uma forma mais geral¹⁶.

Isso pode ser comprovado, por exemplo, comparando-se a concepção exposta por KALECKI (1963) sobre o método de planejamento numa economia socialista e a primeira versão mais completa da Cepal sobre a "técnica de programação" (PREBISCH, 1955)¹⁷. Dessa comparação transparece o fato de que, para além das diferenças formais no que se refere ao estabelecimento de variáveis em termos físicos no planejamento socialista, a principal diferença entre os dois

16 Cf., por exemplo, MANNHEIM (1951) e SCHUMPETER (1942).

17 Esse texto, embora esteja referido na compilação de Gurrieri como sendo de autoria de Prebisch, foi na verdade elaborado por uma equipe técnica da Secretaria Executiva da Cepal coordenada por ele e por Jorge Ahumada (BIELSCHOWSKY, 1985:450).

sistemas residiria na ausência de controle direto, nas "economias mistas", sobre o investimento privado (KALECKI, 1963:187). Vale dizer, apesar das semelhanças de forma, as diferenças decorrem exatamente do fato de que o planejamento cepalino é elaborado para corrigir as ineficiências do mercado nas economias periféricas, preservando, no entanto, o primado da livre-iniciativa.

Da proposta de planejamento apresentada pela Cepal pode-se depreender a idealização do Estado como uma entidade supra-social, como um sujeito histórico que, por intermédio de critérios técnicos, provê o desenvolvimento nacional.

Já foi afirmado aqui que o discurso cepalino, tal como formulado por Prebisch em seus trabalhos iniciais nessa instituição, tem como objetivo fundamental influir no conteúdo das políticas públicas dos Estados nacionais latino-americanos. Na verdade, mais do que isso, a postura assumida por Prebisch é sempre uma postura de governo, de *policy maker* (SALVIANO Jr., 1993:99). O "manifesto", primeiro trabalho elaborado por Prebisch no âmbito da Cepal, talvez seja o texto onde essa postura seja mais evidente. Observe-se, por exemplo, a seguinte passagem:

Encontram-se, pois, os países da América Latina frente a um problema geral muito vasto, para o qual convergem uma série de problemas parciais, que devem ser expostos previamente, para ir traçando logo o largo caminho de *investigação e ação prática que haverá de ser percorrido, se se tem o firme desígnio de resolvê-los.* (...) É portanto muito ampla a tarefa que se tem pela frente e grande a responsabilidade contraída. Para afrontar a primeira e realizar metodicamente a outra haveria que começar pela apresentação prévia dos principais problemas, com perspectiva de conjunto, expondo simultaneamente certas reflexões, sugeridas pela experiência direta da vida econômica latino-americana (PREBISCH, 1949:100; ênfases do autor).

Prebisch identifica no seu discurso as políticas do Estado como expressão do desiderato do desenvolvimento

nacional. Obscurecem-se, portanto, os possíveis conflitos de interesses e antagonismos que possam existir no interior dos países, substituídos pela noção implícita de que a ação estatal teria como alvo ineludível o bem comum: o fim último das políticas industrialistas consistiria em "aumentar o bem-estar mensurável das massas" (PREBISCH, 1949:105).

No entanto, como para Prebisch o crescimento do bem-estar mensurável das massas só poderia resultar do crescimento da produtividade macroeconômica -- vale dizer, da industrialização --, retornamos ao ponto de partida do raciocínio, revelando-se seu caráter circular: a Cepal advoga a industrialização *per se* (SALVIANO Jr., 1993:67).

Como o Estado não se identifica com interesses particularistas, mas com a nação como um todo, sua atuação deve se pautar sempre por critérios técnicos -- racionais e, preferencialmente, quantificáveis. A referência utilizada por Prebisch é a noção neoclássica de maximização, a qual justificaria e nortearia a atuação alocativa do Estado, na medida em que as forças de mercado, por si sós, tenderiam a produzir ineficiências cuja origem última residiria no não-funcionamento automático dos mecanismos compensatórios do comércio internacional (movimentação de preços relativos acompanhando as variações de produtividade). Caberia portanto ao Estado corrigir o mercado em sua função "clássica" de fazer com que a alocação dos recursos escassos entre fins alternativos produza resultados ótimos do ponto de vista de cada nação periférica:

a falta de mobilidade internacional dos fatores produtivos tem que levar-nos a formular um critério de economicidade no desenvolvimento da periferia distinto do critério que poderia derivar-se dos raciocínios em questão [a teoria neoclássica] (PREBISCH, 1950:217).

Percebe-se claramente aí como Prebisch, ao mesmo tempo que contesta a ocorrência de fenômenos previstos pela teoria

neoclássica do comércio internacional (como já foi dito antes, atribuindo equivocadamente essa falha da teoria à adoção da premissa de mobilidade internacional de mão-de-obra), toma como justificativa para a adoção de políticas industrialistas critérios propugnados por essa mesma teoria.

O Estado de Prebisch, portanto, possuiria algumas características atribuídas pela teoria neoclássica ao mercado: impessoalidade e racionalidade maximizadora. Sob essa capa, no entanto, esconde-se o Estado portador do desígnio fundamental da industrialização, de cuja imperiosidade Prebisch trata de convencer seu auditório. É esta a opinião expressa por ANDRADE (1980:26-7), referindo-se ao planejamento cepalino:

Em verdade, o planejamento cepalino tem lugar numa faixa crepuscular entre a região da racionalidade formal (em que o atendimento das necessidades se expressa em termos numéricos) e a região da racionalidade substantiva (em que a atividade econômica se orienta por finalidades últimas de alguma sorte, sejam éticas ou políticas).

Como já foi dito, para Prebisch essa finalidade última seria também ela econômica, e consubstanciar-se-ia na própria industrialização, de tal forma que o Autor seria incapaz de distinguir os dois campos de racionalidade aos quais alude Andrade: tanto no campo formal quanto no campo substantivo, o desiderato é a elevação da produtividade macroeconômica, cujo veículo é a expansão das atividades industriais.

Da mesma forma que a defesa da industrialização era realizada por Prebisch através da utilização de dados e argumentos técnicos, que tinham como razão de ser a capacidade de servirem de munição para a cruzada industrialista do seu autor, também a concepção de Estado revela-se conectada e funcional à maior capacidade de convencimento da pregação de Prebisch. Explicando melhor, a concepção de Estado como uma entidade supra-social que se pode vislumbrar nos escritos de Prebisch permite construir o

espaço do discurso nacional, fundamental para contornar os obstáculos que poderiam ser antepostos pela existência de interesses divergentes no interior da nação¹⁸.

Desse ponto de vista, poder-se-ia incluir Prebisch entre os apóstolos do "Estadão" a que faz referência LESSA (1976:393 e *passim*):

Para estes, o Estado é um sujeito supra-social. Sua ação se desdobra em múltiplas frentes e gera complexos efeitos encadeados. A ciência econômica, através da Teoria, deve contribuir para que o Estado integre suas ações num todo coerente. A planificação seria o método para atingir este desiderato.

É possível argumentar que a arena onde se desenrola a pugna industrialista protagonizada pelo Estado, tal como concebido por Prebisch, não se restringiria aos marcos nacionais, porquanto a intervenção estatal, ao impulsionar a industrialização dos países periféricos, alteraria nos seus fundamentos a própria ordem internacional regida pelo sistema centro-periferia. Esse aspecto é basilar no trabalho de Moraes, como pode ser visto pela seguinte citação que, embora referindo-se a Furtado e Nurkse, aplica-se com propriedade também a Prebisch e ao pensamento cepalino:

a rigor, não é apenas nos subdesenvolvidos que o mercado *definha* ou desaparece como princípio organizador supremo. O limite do argumento de Furtado é, como em Nurkse, a idéia de *governo mundial*, gestor das transferências internacionais de renda e guardião da racionalidade econômica, racionalidade esta não derivada,

18 A análise de SALVIANO Jr. (1993:128) chama a atenção para o fato de que a metáfora centro-periferia permite ao discurso de Prebisch minimizar ou mesmo desconhecer os possíveis conflitos e diferenças entre os países da América Latina. Poderíamos ir um pouco mais além e afirmar que Prebisch é um dos construtores e divulgadores da idéia de unidade latino-americana, cuja influência no imaginário e nas ideologias e práticas políticas e econômicas da região seria difícil exagerar. Na verdade, a noção de "América Latina" ocupa na ideologia industrialista-desenvolvimentista um lugar análogo, no plano regional, à noção de Estado no plano nacional.

espontaneamente, dos empreendimentos individuais (e nacionais) (MORAES, 1987:100; ênfases do autor).

Essa conclusão de Moraes declaradamente extrapola e mesmo contradiz a tentativa de Prebisch de apresentar seu projeto industrialista como uma espécie de jogo de soma positiva para o conjunto das nações. Mas, de fato, a decorrência ineludível de suas propostas aponta para uma nova ordem internacional, pautada pela cessação das transferências internacionais dos "frutos do progresso técnico" da periferia para o centro e caracterizada por uma agenda estatal sobrecarregada.

A ênfase cepalina no planejamento global não tardaria a despertar a desconfiança e a oposição dos defensores da supremacia do mercado. Como anota MORAES (1987:132), Eugênio Gudín reputava os defensores do planejamento como "gente com mania de ordem, políticos à cata de mando, grupos de interesse, indivíduos à busca de publicidade, etc." Em 1953, como relata FURTADO (1985:159), o mesmo Gudín atacaria o texto da Cepal sobre a "técnica de programação" através de uma série de artigos publicada no *Correio da Manhã* sob o título "A Mística do Planejamento", aos quais Prebisch responderia através do *Diário de Notícias* com outra série de artigos intitulada "A Mística do Equilíbrio Espontâneo da Economia"¹⁹.

A polêmica, como indica o título dos artigos, instalava-se num campo marcadamente doutrinário. Contudo, o próprio Prebisch reconheceria mais tarde a potencialidade autoritária do "modelo cepalino". Referindo-se ao caráter progressivamente fechado que a industrialização por substituição de importações conferiria aos países da América Latina, ele afirmaria que

ao fechar-se progressivamente o desenvolvimento, teríamos

19 Como relata BIELSCHOWSKY (1985:450), Octávio Bulhões perfilou-se nessa polêmica ao lado de Gudín, vinculando a teoria da programação da Cepal a "regimes de economia totalitária", cabendo a Furtado a responsabilidade pela réplica. Cf. também FURTADO (1985:159-60).

também que isolarmo-nos em certo modo do mundo exterior para prevenir a contaminação de novos gostos, novas necessidades ou novas aspirações, tudo isso entretecido na urdidura de uma ideologia que, valendo-se da mesma maquinaria repressiva, haveria que resguardar-se igualmente das inclemências da crítica (PREBISCH, 1963:153).

A válvula de escape vislumbrada por Prebisch seria proporcionada pela cooperação internacional, a qual abriria espaço para a consecução do desenvolvimento *cum* democracia. Como se verá mais à frente, após o breve interregno na época da Aliança para o Progresso, a "cooperação internacional" não se pautaria exatamente por esse figurino idealizado.

A ênfase na necessidade da intervenção estatal, em particular no que diz respeito à presença de um planejamento globalizante num momento em que a Guerra Fria impunha uma clivagem bipolar dos alinhamentos nacionais, permitiu que por diversas vezes fosse colocado em dúvida o perfilamento ideológico da Cepal junto aos defensores das economias de mercado²⁰.

Assim, não causa espanto que adversários da Cepal tenham afirmado que essa entidade pretendia substituir as forças espontâneas do mercado pelas regras coercitivas do planejamento. De fato, o papel do planejamento cepalino seria maximizar a produtividade macroeconômica dos países da periferia latino-americana, papel atribuído pelo pensamento neoclássico ao mercado. Nesse sentido, tanto cepalinos quanto seus adversários afirmavam pretender alcançar, pela atuação de forças impessoais, o mesmo objetivo. Mas a Cepal, embora reconhecesse as virtudes maximizadoras do mercado nos países centrais, punha em tela de juízo essa sua capacidade na periferia.

20 Apenas a título de ilustração, a afirmação recente de HOBBSAWM (1994) de que "o modelo bolchevique era essencialmente um modelo para modernizar atrasadas economias agrícolas por meio da revolução industrial planejada" poderia ser atribuída sem maiores ressalvas ao "modelo cepalino".

Apesar de essas características extremamente "agressivas" do modelo de planejamento cepalino apontarem para uma forte e crescente atuação do Estado na economia, Prebisch insiste em separar essas duas dimensões. O planejamento seria simplesmente um instrumental técnico, compatível com diferentes graus de intervencionismo estatal, particularmente no que concerne ao campo produtivo. Portanto, segundo ele, não haveria qualquer contradição entre o primado da iniciativa privada e o exercício do planejamento estatal:

Concebe-se um programa muito completo, que abarque os mais diversos ramos da economia, e no qual, entretanto, a ação do Estado se limite a criar condições favoráveis à iniciativa privada e exercer sobre ela os estímulos indispensáveis para lograr o cumprimento das metas propostas. E também se concebe um programa em que o Estado assuma uma posição dominante de empresário. Donde se depreende que o reconhecimento da necessidade de um programa de desenvolvimento econômico nos países latino-americanos é matéria alheia à discussão doutrinária do grau de intervenção direta do Estado na atividade econômica (PREBISCH, 1951:263).

Essa posição de Prebisch também pode ser encontrada no cuidado empregado nas frases iniciais do primeiro texto em que a Cepal se dedica a detalhar sua técnica de programação:

Há alguma confusão entre o conceito de um programa de desenvolvimento e a regimentação rigorosa da economia pelo Estado. É necessário dissipá-la (PREBISCH, 1955:424).

Também com o objetivo de firmar a compatibilidade do seu modelo de planejamento com o primado da livre iniciativa, a Cepal, no mesmo texto, dedica um item específico à defesa da "neutralidade da técnica de programação" (PREBISCH, 1955:440-1). Essa neutralidade adviria da separação entre a área de atuação do técnico de planejamento, a quem caberia lidar com os aspectos estritamente econômicos do planejamento, e as autoridades governamentais, responsáveis pela tomada de decisão. Só neste segundo momento interviriam aspectos de caráter político e social, os quais, portanto, estariam fora

da alçada do técnico-planejador-economista. A este competiria apenas apresentar aos políticos o mapa de opções pertinente. Essa neutralidade, além de referida como um atributo do campo técnico, seria também recomendável "porque fortalece a autoridade moral e o sentido persuasivo" dos que elaboram o programa (PREBISCH, 1955:441)²¹.

Outro aspecto importante, mencionado no mesmo texto, e da mesma forma voltado para contornar essas possíveis ambigüidades no terreno ideológico, refere-se à afirmação do caráter transitório pelo menos desse planejamento "mais duro" (para usar o termo de ANDRADE, 1980:8, nota 7) que conduziria a arrancada industrializante:

Um bom programa, longe de fortalecer ou fazer indispensável a continuidade deste gênero de ação reguladora da conduta individual dos empresários, poderia pelo contrário criar as circunstâncias favoráveis a sua eliminação mediante o crescimento mais ordenado e intenso da economia (PREBISCH, 1955:424-5).

A essa negativa de Prebisch, MORAES (1987:122-3 e *passim*) contrapõe a idéia de que a lógica do raciocínio cepalino implica o aprofundamento da intervenção do Estado -- que tem no planejamento uma de suas principais dimensões --, não apenas enquanto se estiver realizando o esforço industrializante inicial, mas de forma permanente. Segundo esse autor, embora a argumentação cepalina justifique a intervenção do Estado como necessária para restabelecer, mais à frente, o primado do livre-mercado,

a inserção desse elemento, aparentemente complementar, acessório e instrumental, modifica na verdade o sentido do todo. De fato, essa "eficácia" [da economia de mercado], que se pretenderia ver "apenas" socorrida, é

21 MATTOS (1979:82-3) afirmaria que essa tentativa de afirmar a neutralidade do planejamento revelaria "uma visão marcadamente tecnocrática sobre a função do planejador" e a suposição implícita de que haveria um acordo político em torno do modelo de desenvolvimento embutido no plano. O resultado dessa opção teria sido a subestimação da oposição a esse modelo e, na maior parte dos casos, a transformação dos planos assim concebidos em letra morta.

nada menos que a verdade e a razão do mercado. Se o desempenho eficiente passa a depender do plano, o seu próprio significado será cada vez mais decidido por este último (MORAES, 1987:135).

Contudo, deve-se relativizar essa afirmação de Moraes. A nosso ver, o conteúdo e a forma conferidos por Prebisch e pela Cepal ao processo de planejamento (o modelo global) não constituem aspectos intrínsecos e indissociáveis do projeto de industrialização acelerada por eles propugnado, o qual poderia ser conduzido recorrendo-se a modelos menos rígidos de planejamento.

Essa afirmação pode ser comprovada, por exemplo, consultando-se o texto preparado pelo grupo misto CEPAL-BNDE (1954), sob a coordenação de Celso Furtado, voltado para a formulação de um programa de desenvolvimento para o Brasil. Nesse trabalho, expressa-se de forma muito mais cautelosa e defensiva o conteúdo e os propósitos da atividade de planejamento, a qual é referida como pautada pela flexibilidade, dada a limitada capacidade de antecipação permitida pela análise econômica. Apenas a título de exemplo, nesse trabalho, que antecedeu e serviu de base para a formulação do Plano de Metas do governo JK -- período marcado pela consecução de taxas de crescimento industrial inéditas na economia brasileira --, trabalhava-se com a meta de crescimento de apenas 2% para o período abrangido pelo estudo!

Na verdade, a prática do planejamento que se observou na América Latina esteve muito distante do modelo cepalino, podendo ser mais bem caracterizada pelo seu conteúdo pragmático, adaptado às contingências conjunturais de cada momento e de cada país específico. Apenas a título de ilustração, uma das mais bem sucedidas experiências de planejamento da América Latina nos anos cinquenta -- bem sucedida do ponto de vista do seu significado para a própria Cepal, ou seja, como instrumento de condução de um processo

acelerado de industrialização --, o próprio Plano de Metas acima referido, pautou-se por critérios de planejamento setorial e em conceitos como pontos de estrangulamento e pontos de germinação, defendidos à época por Roberto Campos em oposição ao caráter global do planejamento cepalino²².

Embora em diversos momentos tenham sido elaborados planos globais do tipo preconizado pela Cepal, eles dificilmente seriam colocados em prática, e a orientação dos programas industrialistas seguiu muito mais as "linhas de menor resistência":

A falta de realismo dos planos de desenvolvimento latino-americanos pode ilustrar-se com uma anedota a que não falta ironia. Diz-se nesta região que "existem três tipos de planificação: a coercitiva que se pratica na URSS, a indicativa que se pratica na França e a decorativa que se pratica na América Latina"²³.

Mas Moraes vai mais longe e afirma que, como as transformações propugnadas para os países periféricos iriam afetar as condições de funcionamento do mercado internacional -- por definição, acrescentamos, pois é exatamente o fato de o comércio internacional funcionar como propagador de desigualdades o ponto de partida de todo o arrazoado cepalino --, o controle estatal e o planejamento teriam que se dar em escala mundial de forma a permitir a superação do sistema centro-periferia:

A sociedade mundial planificada, nos estudos fundadores da Cepal, é um elemento que vem para ficar (MORAES, 1987:137).

Através dessa leitura, Moraes procura sintonizar os textos de Prebisch com o "imaginário desenvolvimentista" dos anos cinquenta, não se atendo ao que está neles expresso, mas procurando no que não foi dito, ou mesmo no que foi

22 Sobre essa questão, ver por exemplo BIELSCHOWSKY (1985:448 e seguintes).

23 TAMAMES, R. *Estructura económica internacional*. Madrid: Alianza Editorial, 1970, p.434. Apud GUZMÁN (1976:156, nota 30).

explicitamente negado por nosso autor, vislumbrar as decorrências lógicas e ideológicas do seu pensamento. Esse procedimento conduz Moraes a destacar o que nos parece constituir apenas parte do ideário de Prebisch.

Tendo presente os comentários feitos no capítulo anterior acerca do lugar secundário ocupado no discurso de Prebisch por pretensões de coerência teórica, parece-nos inadequado buscar "levar a lógica da revisão cepalina às suas últimas conseqüências" (MORAES, 1987:122). Esse procedimento, embora legítimo em diversas circunstâncias, deve ser realizado com precaução para não distorcer o conteúdo das idéias que se está apreciando.

Por um lado, parece pertinente afirmar que as proposições de Prebisch enfatizam a necessidade de intervenção estatal, em diversos âmbitos, e que essa ênfase permite apresentar o nosso autor como alinhado com uma vertente keynesiana (ou social-democrata) do pensamento econômico. Esse aspecto das idéias de Prebisch seria ademais reforçado pelo "anti-imperialismo" que se pode depreender de suas críticas quanto ao esquema da divisão internacional do trabalho vigente na época²⁴. Em conjunto, ambas as idéias apontam para um modelo de desenvolvimento que, tendo como peça central os Estados nacionais latino-americanos, rompa com o próprio sistema centro-periferia e instale, em seu lugar, um utópico "Estado Mundial do Bem-Estar" myrdaliano²⁵.

24 FIGUEIREDO (1990:142) afirma que "o raciocínio de Prebisch, de denúncia, se apoiava precisamente no que denomino eu mesmo de espoliação imperialista através do comércio exterior."

25 Segundo MORAES (1987:124), Myrdal "manifesta a expectativa de que se produza paulatinamente uma espécie de reconhecimento tácito (pelos indivíduos) do primado dos interesses coletivos. O pacto social planetário -- instaurador do Estado Mundial de Bem-Estar -- apontaria assim para uma diluição do Estado nos agrupamentos sociais, comunitários, de âmbito local e seccional, e em organizações coletivas que se tornam 'verdadeiros órgãos de ação pública'" (MYRDAL, Gunnar, *O Estado do Futuro*, Rio de Janeiro, Zahar, 1962, pp. 109 e 60-1).

Por outro lado, no entanto, é preciso ressaltar que Prebisch esforça-se por conciliar estas proposições com os interesses vinculados ao *status quo* do momento em que ele escreve. Do ponto de vista interno aos países latino-americanos, isso é feito, como foi visto no item anterior, através da consideração do que por ele foi chamado de "os limites da industrialização". No plano internacional, o mesmo procedimento é realizado através do apelo à "cooperação internacional" para o desenvolvimento econômico da periferia.

Desta forma, em nosso entendimento, em vez de se procurar levar ao limite a argumentação de Prebisch e dos cepalinos, seria mais adequado perceber esses aspectos do seu pensamento como expressão de uma tensão recorrente entre um projeto de desenvolvimento que tenderia ao enfrentamento e ao antagonismo com os centros industrializados (cuja peça-chave seria o Estado intervencionista) e uma visão mais conciliatória que se apóia na idéia de cooperação internacional. Percebendo desta maneira as idéias de Prebisch, aproximamo-nos também dos dilemas concretos experimentados à época pelos países latino-americanos.

Essa tensão, a nosso juízo, é básica e constitutiva das propostas e idéias cepalinas, e pode ser melhor capturada ao analisar-se as possibilidades consideradas por Prebisch para o financiamento do desenvolvimento latino-americano. Isso permitirá um melhor entendimento, ao final deste capítulo, do momento em que a tensão entre esses dois projetos, aparentemente contraditórios e mutuamente excludentes, se transformará em uma convergência *sui generis* na época da Aliança para o Progresso.

O financiamento do desenvolvimento

Vamos nos deter, em primeiro lugar, nos caminhos considerados por Prebisch para aumentar ou utilizar de forma mais adequada a poupança interna dos países latino-americanos, a qual, como se viu, é por ele considerada insuficiente para as necessidades da industrialização acelerada.

O primeiro caminho possível seria a utilização da inflação como mecanismo que propiciaria o crescimento da poupança interna:

Não se pode desconhecer (...) que na maior parte dos países latino-americanos a poupança espontânea é insuficiente para cobrir suas necessidades mais urgentes de capital. Mas, desde logo, a expansão monetária não tem a virtude de aumentar as divisas necessárias para importar bens de capital. Seu efeito é de mera redistribuição de renda. Há agora que averiguar se isso conduziu a uma formação de capital mais ativa (PREBISCH, 1949:103).

Essa averiguação é realizada de forma preliminar no capítulo V desse mesmo texto (PREBISCH, 1949:131-8). Ali Prebisch afirma que o incremento de poupança proporcionado pela inflação tende a se concentrar nas camadas de rendimentos mais elevados ou com maior capacidade de se defender da alta dos preços. Num primeiro momento, no qual a inflação moderada permite a continuidade do crescimento, essa poupança forçada, se dirigida para gastos produtivos em bens de capital, poderia ser vista como um fator favorável à industrialização, mesmo representando também um aumento da concentração de renda. O direcionamento da poupança forçada para gastos produtivos poderia se dar diretamente pelos empresários ou indiretamente, através da apropriação pelo Estado desse incremento de renda por mecanismos tributários que penalizassem os gastos em consumo e induzissem o investimento.

No entanto, ele tem dúvidas sobre o tipo de gasto que teria sido privilegiado nestas condições, afirmando que as indicações são de que tanto o Estado quanto os empresários e as camadas de alta renda tenderiam a privilegiar o gasto improdutivo em consumo, impulsionado também pela ilusão monetária, dissipando-se desta forma as potencialidades capitalizadoras da inflação. Assim, embora sem descartar taxativamente a possibilidade de que a inflação moderada possa impulsionar o investimento produtivo, Prebisch conclui pela necessidade de se procurar mecanismos mais eficazes e socialmente mais justos para o financiamento do investimento:

No fim das contas, se a poupança forçada, que se possa acumular com a inflação, sai de camadas numerosas da coletividade sem que lhes seja dado recolher seus frutos, por passarem eles definitivamente para os grupos mais favorecidos, haveria que perguntar-se seriamente se não haverá possibilidade de se encontrar outras formas de poupança (espontâneas ou de determinação coletiva) que, sem os graves inconvenientes sociais da poupança forçada, permitam uma aplicação mais conveniente dos recursos com fins produtivos (PREBISCH, 1949:136).

Para além da discussão acerca da inflação enquanto mecanismo de geração de "poupança forçada", interessa apresentar com brevidade a gestação da tese estruturalista sobre esse fenômeno, cuja difusão, a partir de meados dos anos cinquenta e até os dias de hoje, constitui uma das marcas registradas e de maior *appeal* da Cepal.

Já nos primeiros textos, cuja autoria foi atribuída exclusivamente a Prebisch, pode-se vislumbrar o embrião dessa tese:

A pressão considerável daquelas necessidades privadas e coletivas sobre uma quantidade relativamente escassa de recursos costuma trazer consigo fenômenos inflacionários, como os que com tanta razão preocupam neste momento aos governos (PREBISCH, 1949:133).

Ou ainda:

Há que distinguir o fenômeno orgânico de desenvolvimento econômico do fenômeno circunstancial da inflação para entender a realidade. Na medida em que não se reajuste, de uma maneira ou outra, o coeficiente de importação, quando aumente a renda total em maior grau que as exportações, e enquanto não se realizem inversões estrangeiras, para dar tempo a que se opere este reajuste, a tendência ao desequilíbrio será constante e engendrará inevitáveis conseqüências monetárias, exista ou não inflação (PREBISCH, 1950:165).

Nestes trechos citados já se pode notar a relação entre o desequilíbrio externo, pressionado pelo desenvolvimento, e a ocorrência da inflação. No entanto, somente em 1956 viria à luz, através de estudos de Juan Noyola Vázquez, a tese estruturalista clássica que diferenciaria as "pressões inflacionárias", decorrentes de obstáculos e rigidezes no âmbito da estrutura produtiva, dos "mecanismos de propagação", representados pelos fluxos monetários (FURTADO, 1985:185).

Como relata FURTADO (1985:178 e seguintes), ainda nesse momento essas teses sofriam a oposição, dentro da Cepal, do próprio Prebisch, o qual naquele momento estava envolvido no programa de estabilização que preparara para a junta militar que derrubara Perón²⁶. Somente no início dos anos sessenta -- quando, segundo o termo de Furtado, "o fantasma argentino já não o perseguia" -- é que Prebisch abraçaria definitivamente a tese estruturalista sobre a inflação, relacionando-a com aspectos ligados ao processo de desenvolvimento econômico, os quais requereriam maior atenção dos governos do que as políticas monetárias e creditícias de estabilização.

Talvez mais importante do que esmiuçar o debate "teórico" acerca da inflação seja lembrar que, no campo mais concreto

26 Como já citado anteriormente, FURTADO (1985:182) diria, a esse respeito, que "a querela monetaristas versus estruturalistas nasceu nesse clima, dentro da própria instituição."

das políticas industrialistas efetivamente seguidas pelos países latino-americanos -- a referência principal para nós aqui é o Brasil --, a receita monetarista significaria golpear de morte sua implementação, sobretudo pela ênfase na necessidade de equilíbrio orçamentário e controle da expansão do crédito. Nos quinze anos que se iniciam com o segundo governo de Getúlio Vargas, os *policy makers*, ainda quando retivessem em diversos momentos o discurso da austeridade, poucas vezes hesitaram em conviver com "alguma" inflação -- às vezes, muita -- como contrapartida razoável para que as políticas industrialistas não sofressem solução de continuidade²⁷.

Dessa digressão pode-se depreender que a Cepal, embora partindo de uma postura inicialmente cautelosa, também subordinava o combate à inflação ao desiderato maior do desenvolvimento econômico. De qualquer forma, a questão do financiamento da industrialização não seria vista prioritariamente por este ângulo, cabendo prosseguir nossa leitura dos textos fundadores enfocando outras possibilidades de financiamento aventadas por Prebisch.

Apesar de presente no "manifesto" e no *Estudio de 1949*, é em texto um pouco posterior que PREBISCH (1951:259-61) considera com maior detalhe a alternativa de utilização mais incisiva do sistema tributário, "seja para incentivar a capitalização privada em detrimento do consumo, seja para dar ao Estado maiores recursos para intervir diretamente na capitalização". É importante salientar, no entanto, que Prebisch naquele momento não considerava com muita ênfase essa alternativa, duvidando que o Estado viesse a priorizar o esforço de capitalização -- cujos impactos sobre o nível de vida da maior parte da população só se fariam sentir em futuro "não muito distante" -- em detrimento de outras alternativas de gastos que melhorassem imediatamente esse

27 Cf., por exemplo, LESSA (1964).

nível de vida.

Essa postura revela, de certa forma, a pouca confiança depositada por Prebisch nesses seus escritos iniciais quanto às inclinações industrialistas do Estado latino-americano através da utilização de instrumentos fiscais. Essa desconfiança vincula-se ao componente político da ação estatal, que poderia fazer com que ela relegasse a segundo plano "os motivos de caráter econômico" (PREBISCH, 1951:260), ou seja, o processo de capitalização. Nesse sentido, a ação estatal aproxima-se da dos outros atores sociais, e somente o apelo à preponderância de critérios técnicos -- proporcionados pelo planejamento -- poderia conferir-lhe a desejada racionalidade econômica:

o estabelecimento de prioridades, com um claro conceito de seu significado e de suas conveniências econômicas é em todo caso recomendável. Isso permitirá discernir um melhor equilíbrio entre certos gastos fiscais que, se bem satisfazem fins imediatos, não melhoram em forma alguma a produtividade, e as inversões que a melhoram e que conseguem portanto um incremento futuro e não muito distante da renda real e do bem-estar das massas. Daí a necessidade de discutir essas questões quando se elabora um programa de desenvolvimento econômico (PREBISCH, 1951:260).

COLISTETE (1990:50-2), preocupado com essa questão, chama a atenção para as conclusões alcançadas pelo economista inglês Nicholas Kaldor em estudo realizado em 1956 sobre a economia chilena, quando atuou como consultor da Cepal em Santiago²⁸. Nesse estudo, Kaldor procurava mostrar que o problema crucial da economia chilena não era a carência de poupança interna, mas seu desvio para o consumo suntuário pelas camadas de alta renda, o qual deveria ser coibido a partir de uma utilização mais incisiva do sistema tributário.

O trabalho de Kaldor teria sua publicação recusada pela Cepal, por conta das possíveis implicações políticas de suas

28 Cf. PALMA e MARCEL (1989).

recomendações. No entender de COLISTETE (1990:49), esse fato seria revelador de como "a estreita identidade com as perspectivas das classes burguesas na América Latina fez com que (...) as propostas de medidas fiscais mais rigorosas e de uma atuação do Estado mais abrangente não ocupassem uma posição de relevo" nas idéias da Cepal. Dito de outra forma, esse fato revela como Prebisch e a Cepal subordinavam a atuação do Estado ao desiderato maior da industrialização, para o qual uma política fiscal mais agressiva não necessariamente seria conveniente, em particular pelo potencial de conflito com os setores de rendas mais elevadas, os quais seriam forçosamente o alvo privilegiado da tributação²⁹.

Esse ponto ficará melhor esclarecido se se tiver presente que Prebisch entendia que a concentração da renda teria cumprido historicamente, nos países centrais, um papel favorável ao processo de industrialização, por ter gerado nos estratos de renda mais elevada poupança passível de ser direcionada para o gasto produtivo. Nos países periféricos, no entanto, essa poupança tenderia a ser canalizada, sob o impulso do efeito-demonstração, para sustentar um padrão de consumo semelhante ao vigente nos centros industriais. Dessa forma, a margem de poupança que poderia ser direcionada para importação de bens de capital acabaria por ser despendida na compra externa de bens de consumo suntuário. Vejamos como esse aspecto é tratado por PREBISCH (1949:132):

As grandes disparidades na distribuição dos rendimentos podem ser e têm sido historicamente um fator favorável à acumulação do capital e ao progresso técnico. Sem desconhecer o que isto significou também nestes países [da América Latina], há notórios e freqüentes exemplos de como estas disparidades distributivas estimulam formas de consumo próprias de países de alta produtividade. Malogram-se assim, com freqüência, importantes

29 COLISTETE (1993:23-4) mostra a convergência entre esse aspecto do industrialismo cepalino e as opiniões manifestadas pelas associações industriais no Brasil no início dos anos cinquenta.

possibilidades de poupança e de emprego eficaz das reservas monetárias em importações produtivas.

Essa constatação conduz nosso autor a aventar a possibilidade de que o sistema fiscal cumpra o papel de direcionar essa poupança potencial para o gasto produtivo, mediante a tributação do consumo suntuário das camadas de alta renda. No entanto, como já foi dito, Prebisch também duvida de que a arrecadação fiscal seja canalizada preferencialmente para a aquisição de bens de capital. Caberia, portanto, ao planejamento viabilizar essa tarefa, restringindo o consumo e os gastos fiscais improdutivos e incentivando o investimento.

Esse caminho, no entanto, não seria visto por Prebisch como capaz de, por si só, remover os entraves à industrialização acelerada. Como o acento principal de seu diagnóstico recai sobre a estreiteza da margem de poupança potencial, vinculada à baixa produtividade, mesmo que essa margem fosse toda ela canalizada para o investimento, ainda assim o ritmo de acumulação seria insuficiente para atingir o crescimento auto-sustentado. Assim, seria mais importante se, em vez de cobrar um papel mais incisivo do sistema fiscal -- o que poderia despertar a oposição das camadas de alta renda --, os governos latino-americanos optassem por suplementar a poupança interna com recursos externos.

Portanto, como observa COLISTETE (1990:49 e *passim*), PREBISCH (1949:137) conferiria maior ênfase e veria como "inevitável o apelo à poupança externa", seja sob a forma de investimento direto, seja sob a forma de recursos provenientes das instituições multilaterais como o Banco Mundial e dos próprios governos dos países centrais. Somente dessa forma poderia ser suprida a brecha entre as necessidades de capitalização da América Latina e a carência de recursos para financiá-la, particularmente pelo fato de que os bens de capital deveriam ser necessariamente

importados, exigindo, portanto, recursos em moeda conversível.

O apelo ao capital estrangeiro, no entanto, era apresentado por Prebisch como uma solução transitória, cuja necessidade seria eliminada no momento em que o aumento de produtividade fosse capaz de gerar uma margem de poupança suficiente para prosseguir a industrialização com base na poupança interna, ou seja, no momento em que o círculo vicioso do subdesenvolvimento se transmutasse no círculo virtuoso característico dos países centrais:

a produtividade é nestes países [latino-americanos] muito baixa, porque falta capital, e falta capital por ser muito estreita a margem de poupança, por causa dessa baixa produtividade. Para romper esse círculo vicioso, sem deprimir exageradamente o consumo presente das massas (...), se requer o concurso transitório do capital estrangeiro. Se sua aplicação é eficaz, o incremento da produtividade, com o andar do tempo, permitirá desenvolver a própria poupança e substituir com ela o capital estrangeiro (PREBISCH, 1949:131-2).

No entanto, Prebisch ainda se manifestava pessimista quanto às possibilidades de entrada do capital direto estrangeiro, à época direcionado para o esforço de reconstrução européia. Dessa maneira, mesmo com o ingresso de capital externo, a atividade de planejamento por parte do Estado continuaria sendo peça fundamental do projeto industrialista, direcionando os recursos para a diminuição do coeficiente de importações e construindo as condições para que, no momento seguinte, os países da América Latina não se vissem novamente com problemas de estrangulamento externo face ao crescimento dos encargos do seu endividamento.

Assim, tanto o Estado quanto o capital estrangeiro teriam uma presença excepcionalmente importante na transição que levaria a periferia ao modelo dos países centrais. Superada essa fase, tudo se passaria como nos países centrais.

Apesar de o trabalho de COLISTETE (1990) ser importante para mostrar que a preocupação da Cepal com o investimento estrangeiro direto era maior do que a suposta pela maior parte da literatura sobre o assunto, é inegável que, no principal texto elaborado pela Cepal sobre o tema da colaboração internacional (PREBISCH, 1954) a ênfase principal recai sobre a importância dos recursos públicos para as políticas de desenvolvimento latino-americanas:

Trata-se agora de impulsionar as inversões de capital do exterior a fim de acelerar o ritmo do desenvolvimento econômico latino-americano. É evidente que manter uma proporção tão alta de capital privado significaria aumentar em forma sensível a carga de serviços financeiros na balança de pagamentos. Isto não quer dizer que haja que reduzir-se o montante absoluto destas inversões privadas. Ao contrário, seu aumento é conveniente para a América Latina. Mas mais intenso terá que ser ainda o aumento dos empréstimos com recursos públicos a juros relativamente baixos, em virtude das duas razões já expostas, a saber: primeiro, a necessidade de reduzir o custo das inversões para a América Latina; e segundo, a de aumentar a participação dos recursos públicos internacionais no financiamento das inversões de capital social, a fim de abrir amplo leito para a inversão privada nacional e estrangeira (PREBISCH, 1955:310).

De fato, como relata POLLOCK (1978:70-1), a delegação latino-americana presente à reunião do Conselho Interamericano Econômico e Social da OEA na qual foi apresentado este informe da Cepal manifestou desacordo com relação à ênfase conferida ao papel dos recursos públicos, o que, no entender da delegação, significaria subestimar indevidamente o papel que correspondia à inversão privada direta.

A apresentação das idéias de Prebisch sobre o financiamento do desenvolvimento econômico permite observar, sob outro ângulo, a tensão entre a proposta fundamental que apontaria para a industrialização como fator de independência econômica e constituição da nação, nos diversos países da América Latina, tendo a ação planejadora do Estado como

sustentáculo do rompimento da posição periférica desses países no cenário internacional, e o apelo à "colaboração internacional", eufemismo utilizado por Prebisch para se referir ao papel da poupança externa em seu projeto. É como se Prebisch propusesse a utilização de recursos gerados por esta ordem internacional que alija da América Latina os "frutos do progresso técnico" para o rompimento dessa mesma ordem internacional.

Na prática, uma oportunidade para que se testasse as possibilidades de convergência entre essas duas vertentes ocorreu mais tarde, em 1961, quando os Estados Unidos, no âmbito da Aliança para o Progresso, propõem a concessão de financiamentos para a América Latina condicionados à elaboração de programas que permitissem a canalização dos recursos segundo as prioridades nacionais, nos mesmos termos que haviam sido estabelecidos dez anos antes para os países europeus no bojo do Plano Marshall.

Isso significou o reconhecimento pelos Estados Unidos da prática do planejamento como elemento integrante da colaboração internacional, pleito que PREBISCH (1949:137-8) já apresentava desde o primeiro texto que elaborara na Cepal:

A existência de entidades de empréstimos internacionais poderia ser fator muito eficaz no esboço de um programa semelhante, no qual, com a colaboração dos distintos países, se examinem os tipos de inversão mais convenientes ao desenvolvimento econômico da América Latina, mediante sua contribuição à produtividade do trabalho e ao desenvolvimento da necessária capacidade de reembolso.

Mais de dez anos depois, os países centrais e as entidades internacionais sob sua influência reconheciam e recomendavam essa possibilidade e a incorporavam a sua agenda de colaboração internacional³⁰. Dessa maneira, o que poderia

30 Como relata FURTADO (1989:118) sobre a percepção latino-americana do significado da Aliança para o Progresso: "o pensamento mais avançado surgido na América Latina, a doutrina da Cepal, passava a orientar a

ser visto até aquele momento como um confronto centro-periferia, no qual Prebisch apresentava suas proposições industrialistas, ressurgia sob a forma de uma pelo menos aparente convergência de interesses e práticas, sob a égide de uma agenda idêntica à contida no supra-citado informe da Cepal de 1954.

Sobre essa questão, assim se manifestaria CARDOSO (1977:60):

A política norte-americana, especialmente durante a época de Kennedy e da Aliança para o Progresso, aceitou parte da crítica implícita nas análises cepalinas mas *mudou a ênfase delas* (ênfase do autor). Trouxe para o primeiro plano as discussões sobre os "obstáculos internos" ao desenvolvimento -- os sociais e políticos -- e patrocinou explicitamente formas mais ativas de cooperação internacional, através da criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento que passou a financiar projetos de salubridade, de reformas agrárias, de estradas, etc.

De algum modo a Cepal viu-se assoberbada por esta política e nela quase naufragou teórico-ideologicamente. A reunião da OEA de Punta del Este em 1961 representa o ponto mais esplendoroso do afã reformista político-social americano em seu encontro com a crítica cepalina. Houve a legitimação de temas antes perigosos, como reforma agrária, reforma dos impostos, planejamento etc. Mas houve também o esquecimento momentâneo das questões estruturais de base: os termos de intercâmbio, a disparidade do progresso técnico e dos níveis salariais reais entre Centro e Periferia etc.

Entendemos, no entanto, que esta perspectiva já estava contida nos trabalhos iniciais de Prebisch. No decênio que transcorreu entre a elaboração desses trabalhos e o reconhecimento da validade das proposições neles contidas, as mudanças ocorreram menos nas idéias da Cepal e mais no cenário internacional e na postura norte-americana frente a ele. Nesse interregno, por exemplo, os capitais privados

política do governo dos Estados Unidos nas áreas subdesenvolvidas do hemisfério. Chegara a vez do Plano Marshall para a América Latina, velha reivindicação da região junto a seu poderoso vizinho setentrional."

norte-americanos e europeus já buscavam se instalar como produtores diretos na América Latina, como ocorreu no Brasil sob a presidência de Juscelino Kubitschek. Ademais, a Guerra Fria adquiriria uma dimensão concreta na América Latina após a Revolução Cubana, que fazia temer a ocorrência do "efeito-dominó" em outros países da região (POLLOCK, 1978:72).

Como mostra o trabalho de MALAN (1986:passim), ao longo dos anos cinquenta a política norte-americana para a América Latina, conduzida pela administração Eisenhower, pautou-se quase ininterruptamente pela preocupação com aspectos de segurança nacional de cunho geopolítico, num momento em que o cenário internacional estava fortemente influenciado pela escalada da guerra fria. No campo econômico, as recomendações norte-americanas frisavam *ad nauseam* a necessidade de os governos latino-americanos criarem um clima político e econômico propício para o ingresso de inversões privadas. A mudança de ênfase que se começa a observar a partir do final da década, após a Revolução Cubana, e que culminaria em 1961 com a instalação da Aliança para o Progresso, já em pleno governo Kennedy, também se deveu a razões de ordem geopolítica, relacionadas com a necessidade de preservar a América Latina como área privilegiada de influência norte-americana³¹.

Conforme o relato de FURTADO (1989:129-33) sobre o relacionamento entre a Sudene e a Aliança para o Progresso, as equipes norte-americanas responsáveis pela aprovação dos projetos que seriam financiados no âmbito desse esquema de cooperação priorizavam os aspectos políticos da empreitada:

É revelador das preocupações dos que dirigiam a "missão de operações" em que se transmutara a Aliança para o

31 Diga-se de passagem, essas preocupações geopolíticas do governo norte-americano eram alimentadas e mesmo despertadas muitas vezes pelos próprios governos latino-americanos. MARTINS (1976:375) chega a afirmar que "são as elites latino-americanas que introduzem o tema da 'subversão'" como forma de pressionar os Estados Unidos a uma postura menos negligente no campo econômico.

Progresso, o fato de que um dos primeiros programas de assistência técnica que ofereceram aos governos estaduais (...) tinha como objetivo "modernizar e equipar as polícias civis", o que lhes permitiu ter acesso ao fichário destas e (...) infiltrar-se em seu corpo de agentes (FURTADO, 1989:131-2)³².

O entusiasmo com que a iniciativa do governo Kennedy foi recebida pelos governos latino-americanos e pela Cepal -- Prebisch foi um dos membros do conselho da Aliança para o Progresso -- indica com clareza o papel que se procurava conferir à cooperação internacional para a industrialização periférica. O malogro da Aliança revela, por outro lado, os limites estreitos dessa perspectiva na história concreta das relações entre os Estados Unidos e a América Latina. O ideário da industrialização alavancada por recursos externos como caminho para o rompimento do sistema centro-periferia e para a plena constituição das nações latino-americanas frustrou-se cabalmente.

Em realidade, os processos concretos de industrialização ocorridos na América Latina apoiaram-se com maior intensidade nos investimentos diretos estrangeiros e em empréstimos privados a taxas de juros elevadas e prazos estreitos. A participação dos fundos públicos norte-americanos, embora não desprezível, esteve sempre muito aquém do esperado. Exemplo disso pode ser retirado dos constantes reclamos da administração JK no Brasil em prol de uma "Operação Panamericana" que viabilizasse a concessão desse tipo de financiamento. No entanto, a inflexibilidade norte-americana acabou por conduzir Kubitschek ao rompimento com o FMI, cuja "cooperação" com o governo brasileiro estaria condicionada a políticas ortodoxas de ajuste, vale dizer, à paralisia dos programas de desenvolvimento (MALAN, 1986:passim).

32 DADONE e DI MARCO (1972:20) afirmam que todos os estudos críticos sobre a operação dos programas da Aliança para o Progresso conteriam avaliações negativas de seus resultados.

A industrialização preconizada por Prebisch e pela Cepal realmente ocorreu, particularmente no caso brasileiro. Mas seu sucesso esteve longe de conduzir à "melhoria do nível de vida das massas", menos ainda à superação do estatuto periférico.

No plano intelectual, as chamadas teorias da dependência procurariam mais tarde verificar o porquê da indissociabilidade entre desenvolvimento e dependência, enquanto a Cepal passava cada vez mais a clamar por reformas estruturais que ensejassem um outro desenvolvimento.

Mas, se nos anos cinqüenta o discurso industrialista da Cepal se sintonizara e encontrara eco nas políticas perseguidas em diversos países da América Latina, isso não ocorreria com o discurso reformista da instituição nos anos sessenta, transformado numa sorte de *Weltanschauung*, e seus portadores no que FURTADO (1991:26) veria como "os pregadores da fé no Desenvolvimento" ou "os peregrinos da Ordem do Desenvolvimento." Mas essa é outra história. Melhor dizendo, é a mesma história, em outras circunstâncias, as quais se situam no entanto fora do âmbito desse trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentamos uma leitura dos textos elaborados por Raúl Prebisch, no período 1949-1955, procurando distanciar-nos da abordagem empregada na maior parte da literatura a que tivemos acesso, a qual quase sempre se limita a destacar a importância de Prebisch como o principal teórico do subdesenvolvimento latino-americano naquele momento. Nossa leitura procurou destacar, num outro registro, que o percurso de Prebisch tem como ponto de partida a defesa da adoção de políticas industrialistas pelos governos latino-americanos, para o que ele se preocupa em construir uma argumentação razoavelmente consistente capaz de sustentar suas proposições. Prebisch teria sido, portanto, menos um teórico e mais um pragmático formulador de políticas.

Evidentemente, a adoção desse tipo de procedimento por Prebisch não desqualificaria, por si só, o arcabouço teórico assim construído. Nossa intenção foi mostrar como a justaposição de teorizações, elementos históricos e base empírica produziu um conjunto de argumentos nem sempre coerentes entre si, às vezes mesmo mutuamente excludentes, mas que convergiam sinergicamente para ressaltar o desiderato maior da industrialização acelerada.

A perspectiva aqui adotada baseia-se na convicção de que a realidade social não se configura como externa à ação dos indivíduos: as ações, idéias e propostas de Prebisch constituem e produzem a história, e estão nela impregnadas. A lógica, a consistência interna, o respeito a padrões "científicos", a sustentação empírica são características importantes dessas idéias. Mas não são atributos que possuem validade intrínseca, cuja presença seria o elemento mais importante para explicar o poder de persuasão e a enorme repercussão e influência das idéias de Prebisch, tanto sobre

os adversários quanto sobre os partidários da industrialização latino-americana.

Na verdade, esses atributos, normalmente perseguidos pela literatura, têm sua relevância medida pela capacidade que demonstram de instrumentalizar e conferir uma aura de imparcialidade, de cientificidade aos argumentos esgrimidos. Mas, muitas vezes, esses atributos podem ser sacrificados -- e o foram -- sem necessariamente comprometer o objetivo maior da argumentação, qual seja, o de servir de veículo para a divulgação das propostas em tela. Nessa medida, muitas vezes as incoerências e as violações das boas normas dos procedimentos científicos foram trazidas à tona neste trabalho, com o intuito, não de revelar os "erros" cometidos ou atalhos metodológicos adotados, mas de ressaltar que os atributos mais valorizados por Prebisch em seu discurso são a capacidade de convencimento, a colagem dos argumentos com dados concretos da realidade, com questões que os governos latino-americanos estavam enfrentando naquele momento histórico.

Ressaltar essa característica da produção de Prebisch nos primeiros anos de sua vinculação com a Cepal permitiu-nos colocar em primeiro plano aspectos pouco explorados de suas idéias. Exemplo importante é fornecido pelo manejo da idéia de "deterioração dos termos de troca". Prebisch manipula dados empíricos e argumentos nem sempre coerentes entre si para mostrar a existência do fenômeno e conferir-lhe um caráter estrutural, como um movimento tendencial de longo prazo. Apesar de todas as "refutações" até hoje elaboradas pelos partidários da teoria neoclássica do comércio internacional, o argumento foi capaz de conquistar e instrumentalizar os defensores e as políticas de industrialização latino-americanas. Isso porque ainda estavam presentes na memória dos *policy makers* daquela região como as oscilações dos preços dos produtos primários e a

vulnerabilidade externa de suas economias haviam determinado graves atribulações, freqüentemente sob a forma de estrangulamentos externos e crises cambiais.

Interessava menos, portanto, saber se havia ou não uma tendência secular à deterioração dos termos de troca dos produtos primários relativamente aos manufaturados, rigorosamente comprovada empírica e teoricamente, e mais a consciência dos obstáculos concretamente colocados pela especialização primária frente às perspectivas da industrialização.

Outro aspecto importante aqui ressaltado diz respeito à apresentação da produção de Prebisch e da Cepal como inaugurando -- ou pelo menos reforçando -- uma linhagem interpretativa que apresenta os fatores econômicos como os mais importantes para se pensar a modernização latino-americana. A partir de seus trabalhos, tornam-se cada vez mais distantes no tempo as visões que buscavam entender a especificidade da América Latina a partir de elementos, *grosso modo*, "culturais" -- as quais passam até mesmo a serem vistas como anacrônicas. Modernização, desenvolvimento e industrialização tornam-se termos intercambiáveis, em função dos quais passa a se centrar toda a problemática da construção das nações latino-americanas.

Ademais, Prebisch pensa essa modernização latino-americana a partir do paradigma fornecido pelo modelo de desenvolvimento alcançado pelos países centrais. O atraso periférico, vinculado ao *gap* tecnológico que se necessitaria vencer e ao círculo vicioso do subdesenvolvimento que precisaria ser rompido, impõe à industrialização periférica caminhos diversos dos experimentados pelos países centrais. Assim, o planejamento, a intervenção estatal e a cooperação internacional seriam instrumentos necessários para prover a modernização, embora pudessem ser abrandados mais à frente --

pelo menos no plano do discurso --, uma vez transposto o fosso entre centro e periferia.

Importante também foi a possibilidade de destacar, em contraposição ao propalado estruturalismo da análise prebischiano-cepalina, a centralidade ocupada no discurso de nosso autor pelos aspectos comerciais e conjunturais do sistema centro-periferia. Sem negar a importância, na doutrina aqui analisada, do papel exercido pelas questões ligadas às estruturas produtivas diferenciais do centro e da periferia da economia mundial -- ao contrário, esse foi o nosso principal ponto de partida --, mostramos porém como a insistência nos aspectos comerciais era fundamental para a defesa da industrialização empreendida por Prebisch. De fato, frente ao reerguimento do comércio internacional que se experimentava no início dos anos cinquenta, as idéias industrialistas tornar-se-iam mais vulneráveis se não fossem capazes de demonstrar a inviabilidade do crescimento periférico pela via primário-exportadora -- daí o extraordinário *appeal* da noção de deterioração dos termos de troca.

O otimismo que se depreende dos textos fundadores da economia política cepalina aqui analisados foi importante para mostrar aos governos dos países latino-americanos que a industrialização poderia ser atingida por intermédio de medidas de política econômica que estavam ao seu alcance. COLISTETE (1990:11), por exemplo, afirma que, através do ideário cepalino, "apresentava-se um diagnóstico relativamente simples do atraso econômico e, ao mesmo tempo, sugeriam-se as formas de sua superação através de medidas ao alcance das próprias nações desfavorecidas no concerto internacional".

Ao lado disso, no entanto, pudemos ver que o diagnóstico de Prebisch imputava aos mecanismos do comércio internacional boa parcela de culpa pelo atraso latino-americano. E se

parcela de culpa cabe ao centro, que se apossava de parte dos frutos do progresso técnico produzido na periferia, também ao centro caberia parte da responsabilidade pela superação do atraso -- daí o apelo à cooperação internacional para o desenvolvimento.

A presença quase obsessiva desse apelo no texto prebischiano permitiu-nos propor a existência de uma tensão na obra em análise entre um suposto projeto nacional-autárquico de industrialização, sustentado por argumentos com acentuado viés "anti-imperialista", e um projeto de tom mais conciliatório que visaria uma reinserção consentida da periferia na ordem internacional.

Essa tensão poderia ser descrita antes como contradição, como sintoma de hesitação. O termo tensão, contudo, parece-nos mais apropriado para indicar que ambos os elementos são partes indissociáveis de um discurso imerso na história concreta da época, e que visava demarcar o campo do que chamamos um confronto propositivo entre a América Latina e os Estados Unidos. Essa demarcação do terreno, que supõe o mútuo reconhecimento das diferenças e da desigualdade entre as partes, poderia desaguar, como no caso cubano, em confrontação aberta. Num outro extremo, poderia conduzir, como ilustrado pelo posicionamento da Cepal frente à Aliança para o Progresso, na absorção por uma das partes do discurso da outra, esvaziando seu potencial de confrontação. Oscilando, de acordo com o auditório, com o momento político, com os eventos históricos, entre esses dois pólos, as idéias da Cepal e de Prebisch revelam a uma vez sua fragilidade e sua força mas, sobretudo, sua historicidade.

Em sua obra clássica sobre o pensamento cepalino, RODRÍGUEZ (1981:257-80) dedica suas considerações finais à discussão do caráter ideológico do pensamento de Prebisch, e deriva da estreita conexão entre suas proposições e os interesses da burguesia industrial latino-americana, da

concepção cepalina do Estado como um ator externo à realidade social e da sua preocupação em identificar o progresso material que adviria da industrialização com a elevação do nível de vida das massas, uma grande proximidade entre as idéias prebischiano-cepalinas e as ideologias populistas. Rodríguez depreende o caráter ideológico da Cepal de sua conexão com "interesses objetivos" de determinadas classes e frações de classe que operavam um projeto político particular nos anos cinquenta na América Latina.

No prefácio ao livro de Rodríguez, PREBISCH (1979) opõe-se com veemência a essa conclusão. Embora admita que "a industrialização é feita pelos homens e que ela permite que muitos deles prosperem além daquilo que lhes corresponderia pelo seu esforço", assegura que seu objetivo era outro e que a prosperidade dos "novos interesses" vinculados à indústria teria vindo por complemento (PREBISCH, 1979:11).

Num registro mais nuançado que o de Rodríguez, cuja formulação traz implícita a idéia de que as teorias operam sobre e refletem a realidade "objetiva" -- à qual seriam, em última análise, externas --, SILVA (1989) e COLISTETE (1993) afirmam o caráter ideológico da economia política cepalina a partir de uma visão que entende as idéias como parte integrante da histórica concreta. O desenvolvimentismo cepalino, nessa medida, adquiriria estatuto de instrumento de luta para a afirmação da hegemonia política, econômica, social e cultural dos setores que defendiam a industrialização como o caminho necessário para a modernização brasileira.

LANDES (1969:550), numa outra direção, chamaria a atenção para o caráter voluntarista e autoritário das políticas industrialistas conduzidas segundo as diretrizes da ideologia nacionalista:

Mas a ideologia possui raízes próprias, e a economia é tanto seu servo como seu mestre. A grande religião de hoje é o nacionalismo, tendo como companheiros o orgulho (que se inicia como auto-respeito) e a ambição (que se inicia como esperança). É o nacionalismo, atuando através de governos autoritários, que direciona o planejamento econômico dos países sub-desenvolvidos de hoje e ditou a escolha da industrialização como o caminho para a riqueza e o poder; e é o nacionalismo que justifica essa decisão e os sacrifícios que ela impõe aos povos que a experimentam.

Todos esses autores, embora valendo-se de pontos de vista distintos, vêem no caráter ideológico do desenvolvimentismo motivo para críticas. E é importante assinalar que essas críticas, a nosso juízo, são pertinentes e exatas, à medida que afirmam o industrialismo como um veículo para a construção de uma visão particular da história, a qual, ao apresentar um recorte específico da realidade como suporte de políticas que se oferecem como portadoras do desígnio inelutável das sociedades modernas, o faz eliminando concretamente percursos alternativos de uma história que não se desenrola somente pela operação de estruturas materiais e econômicas.

Não obstante nosso acordo com essa crítica fundamental, talvez o debate possa ser enriquecido se, por um momento, assumirmos o ponto de vista do intelectual/homem público responsável pela formulação do projeto industrialista. Tomando como mote o perfil do "intelectual ressentido" desenhado caricaturalmente por SCHUMPETER (1942:145-55), cujo traço distintivo seria a ausência de preocupações com ocupações práticas (*practical affairs*), o perfil de Prebisch se aproximaria muito mais de um modelo exatamente inverso ao proposto por Schumpeter. Toda sua formação e atuação profissional antes de ingressar na Cepal foi pautada pela lida cotidiana com a formulação e execução de políticas econômicas concretas no seu país natal, podendo-se até mesmo atribuir-lhe, sem riscos de exagero, uma postura tecnocrática

frente à administração pública -- haja vista sua vinculação com governos de corte autoritário.

Estas características marcariam também suas atividades na Cepal ao longo dos anos cinquenta. Embora não mais diretamente responsável pela condução dos "negócios públicos", seu discurso era dirigido fundamentalmente aos que possuíam capacidade para tanto.

A partir do início dos anos sessenta, no entanto, seu posicionamento vai gradativamente assumindo conotações que se encaixariam muito mais naquele perfil delineado por Schumpeter. O desenvolvimento não é mais associado por ele univocamente à industrialização, mas exigiria reformas no perfil da distribuição de renda, da propriedade agrária e da própria ordem internacional, corporificando-se, nos seus últimos trabalhos a partir de fins dos anos setenta, na crítica ao que ele passaria a chamar de capitalismo periférico (PREBISCH, 1983).

O desenvolvimento passa a adquirir, nas idéias renovadas de Prebisch, uma certa aura de ideal civilizatório. Mas, à medida que essa dimensão passa a predominar, observa-se em paralelo -- *et pour cause?* -- o esvaziamento da capacidade de influência de nosso autor sobre a história concreta. O discurso dissocia-se -- ou distancia-se -- da prática, e assume características de *Weltanschauung*, de uma visão de mundo relativamente inofensiva.

Essas considerações sobre a trajetória de Prebisch como homem público e intelectual permitem-nos acrescentar alguma nuance às afirmações feitas acima sobre o caráter ideológico de seus escritos fundadores da economia política cepalina. No imediato pós-guerra e na primeira metade dos anos cinquenta, a industrialização era vista por muitos, entre eles Prebisch, também como um ideal civilizatório. É verdade que, naquele momento, as menções em seu discurso sobre esse tema estão

sempre subordinadas à concepção de desenvolvimento como aumento de produtividade técnica. É também inegável que essa opção ideológica proporcionava, "objetivamente", o favorecimento dos interesses dos setores que se beneficiavam com a industrialização. Mas a mera caracterização de Prebisch como um "ideólogo da burguesia industrial" figuraria, a nosso ver, como uma caricatura que, embora capturando o atributo essencial de seu pensamento nesse período, deixaria de lado aspectos não desprezíveis de sua trajetória pessoal e da percepção que nosso autor tinha da época em que vivia. Claude Lefort, a quem já recorreremos no início deste trabalho, resume com clareza a questão:

Delinear um perfil da "ideologia burguesa" sem referência a datas e lugares é negligenciar muitos traços que deveriam ser levados em consideração, como, por exemplo, a relação mantida aqui e acolá entre os discursos dominantes e o curso do conflito de classes, o regime político, a tradição nacional, a herança de uma cultura. Retraçando tais articulações, talvez fizéssemos surgir várias figuras ali onde distinguimos apenas uma, e a perspectiva adotada não permaneceria intacta (LEFORT, 1974:295).

Contudo, procuramos destacar também que as idéias veiculadas por Prebisch e pela Cepal ajudaram a construir e pavimentar o terreno -- na verdade, constituíam parte do terreno -- sobre o qual se erguia e se consolidava nos países latino-americanos a hegemonia política e econômica dos interesses ligados à atividade industrial. Nessa medida, concordamos com SIKKINK (1991:5-6) que "conceber idéias como justificativas intelectuais de ações que as pessoas queriam realizar de qualquer maneira é obscurecer o papel das idéias em auxiliar as pessoas a dominar, formular e comunicar realidades sociais."

Acrescentariamos que as idéias como as de Prebisch ajudaram a criar tais realidades, nas quais estão imersas. Presas, e parte integrante da história, com ela compartilham

as indefinições, os caminhos alternativos, o sentido aberto, a complexidade. Têm luz própria, é verdade, mas absorvem da história a energia que devolvem transformada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Obs.: as datas entre parênteses que se seguem ao nome do autor referem-se à publicação original dos textos. Quando a edição consultada tiver data de publicação diferente, esta será também mencionada após o nome da editora.

Textos elaborados por Raúl Prebisch

PREBISCH, Raúl (1947). *Introducción a Keynes*. México: Fondo de Cultura Económica, 1987, 5ª ed.

PREBISCH, Raúl (1949). "El Desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas". In: GURRIERI, Adolfo (org.). *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982, v. 1, pp. 99-155.

PREBISCH, Raúl (1950). "Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico". In: GURRIERI, Adolfo (org.). *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982, v. 1, pp. 156-247.

PREBISCH, Raúl (1951). "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico". In: GURRIERI, Adolfo (org.). *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982, v. 1, pp. 248-297.

PREBISCH, Raúl (1954). "La Cooperación Internacional en la Política de Desarrollo Latinoamericana". In: GURRIERI, Adolfo (org.). *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982, v. 1, pp. 298-393.

PREBISCH, Raúl (1955). "Los principales problemas de la Técnica preliminar de programación". In: GURRIERI, Adolfo (org.). *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982, v. 1, pp. 424-441.

PREBISCH, Raúl (1963). "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano". In: GURRIERI, Adolfo (org.). *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982, v. 2, pp. 137-227.

PREBISCH, Raúl (1979). "Prefácio". In: RODRÍGUEZ, O. *Teoría do Subdesenvolvimento da Cepal*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981, pp. 7-12.

PREBISCH, Raúl (1983). "Cinco Etapas de Mi Pensamiento sobre el Desarrollo". *El Trimestre Económico*, n. 198, abr./jun. 1983, pp. 1077-1096.

Outros textos

ABREU, Marcelo de Paiva (1984). "La Argentina y Brasil en los años treinta. Efectos de la política económica internacional británica y estadounidense". In: THORP, Rosemary, org. (1984), pp. 171-190.

ABREU, Marcelo de Paiva, org. (1989). *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus. Anexo estatístico, pp. 388-414.

ABREU, Marcelo de Paiva e FRITSCH, Winston (1983). "As lições da história: 1929-33 e 1979-8?". In: ARIDA, Persio (org.). *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983, pp. 17-38, 2ª ed.

ANDRADE, Regis de Castro (1980). "A economia do subdesenvolvimento, o Estado e a política na doutrina da CEPAL (1949-1964)", mimeo.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello (1982). "Prefácio". In: CARDOSO DE MELLO, João Manuel. *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982, 2ª ed., pp. 9-12.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (1985). *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.

BLOCK, Fred L. (1977). *Los orígenes del desorden económico internacional*. México: Fondo de Cultura, 1989.

CARDOSO DE MELLO, João Manuel (1975). *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982, 2ª ed. Originalmente apresentado como tese de doutoramento ao Departamento de Economia e Planejamento Econômico do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, em 1975.

- CARDOSO, Fernando Henrique (1977). "Originalidade da Cópia: A CEPAL e a idéia de desenvolvimento". In: CARDOSO, Fernando Henrique. *As Idéias e seu Lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1993, pp. 27-80.
- CEPAL (1966). *El proceso de industrialización en América Latina*. Santiago: Nações Unidas. E/CN. 12/716/Rev.1.
- CEPAL-BNDE (1955). "Esboço de um programa de desenvolvimento para o Brasil". In: VERSIANI, F.R. e J.R. Mendonça de Barros (orgs.). *Formação Econômica do Brasil: a experiência da industrialização*. São Paulo: Saraiva, 1978, pp. 281-291.
- COLISTETE, Renato Perim (1990). *O desenvolvimentismo e seus críticos: as idéias da CEPAL e de Caio Prado Jr. sobre a internacionalização econômica nos anos 50*. Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, mimeo.
- COLISTETE, Renato Perim (1993). "A força das idéias: a Cepal e o industrialismo no Brasil no início dos anos 50". Trabalho apresentado ao I Congresso Brasileiro de História Econômica. São Paulo, set. 1993.
- DADONE, Aldo Antonio e DI MARCO, Luis Eugenio (1972). "The impact of Prebisch's ideas on modern economic analysis." In: DI MARCO, L.E. (ed.). *International Economics and Development: Essays in Honor of Raúl Prebisch*. New York: Academic Press, 1972, pp. 13-34.
- EMMANUEL, Arghiri (1969). *El intercambio desigual: ensayos sobre los antagonismos en las relaciones económicas internacionales*. México: Siglo XXI, 1972.
- FERRER, Aldo (1990). "Las primeras enseñanzas de Raúl Prebisch". *Revista de la Cepal*, n. 42, dez. 1990, pp. 27-34.
- FIGUEIREDO, Ferdinando (1990). "As transformações do pós-guerra e o pensamento econômico da Cepal". *Revista de Economia Política*, v. 10, n. 4, out./dez. 1990, pp. 138-150.
- FURTADO, Celso (1950). "Características Gerais da Economia Brasileira". *Revista Brasileira de Economia*, v. 4, n. 1, mar. 1950, pp. 7-37.

- FURTADO, Celso (1970). *Formação Econômica da América Latina*. Rio de Janeiro: Lia, Editor S.A.
- FURTADO, Celso (1985). *A Fantasia Organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 3ª ed.
- FURTADO, Celso (1989). *A Fantasia Desfeita*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- FURTADO, Celso (1991). *Os Ares do Mundo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- GRAHAM, Richard (1968). *Grã-Bretanha e o Início da Modernização no Brasil: 1850-1914*. São Paulo: Brasiliense, 1973.
- GUIMARÃES, Maria Eugênia (1993). *Modernização Brasileira no Pensamento de Celso Furtado*. Dissertação de mestrado em sociologia, apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, mimeo.
- GURRIERI, Adolfo (1982). "La economía política de Raúl Prebisch". In: GURRIERI, Adolfo (org.). *La obra de Prebisch en la CEPAL*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1982, v. 1, pp. 13-95.
- GURRIERI, Adolfo (1987). "Vigencia del Estado planificador en la crisis actual". *Revista de la CEPAL*, n. 31, abr. 1987, pp. 201-217.
- GURRIERI, Adolfo e RODRÍGUEZ, Octavio (1987). "Desarrollo y democracia en el pensamiento de Raúl Prebisch". *Comercio Exterior*, v. 37, n. 5, maio 1987, pp. 396-403.
- GUZMÁN, Gabriel (1976). *El desarrollo latinoamericano y la CEPAL*. Barcelona: Planeta.
- HADDAD, Cláudio (1974). "Crescimento do produto real brasileiro - 1900/1947". In: VERSIANI, F.R. e J.R. Mendonça de Barros (orgs.). *Formação Econômica do Brasil: a experiência da industrialização*. São Paulo: Saraiva, 1978, pp. 143-166.
- HIRSCHMAN, Albert (1961). "Ideologies of economic development in Latin America". In: HIRSCHMAN, A. *A bias for hope*. New Haven: Yale University Pres, 1971, pp. 270-311.

- HIRSCHMAN, Albert (1981). "Grandeza e decadência da economia do desenvolvimento". In: HIRSCHMAN, A. *A economia como ciência moral e política*. São Paulo: Brasiliense, 1986, pp.49-80.
- HIRSCHMAN, Albert (1984). "Confissão de um dissidente: revisitando a Estratégia do desenvolvimento econômico". In: HIRSCHMAN, A. *A economia como ciência moral e política*. São Paulo: Brasiliense, 1986, pp.81-118.
- HODARA, Joseph (1987). "Orígenes de la CEPAL". *Comercio Exterior*, v. 37, n. 5, maio 1987, pp. 383-391.
- HOBBSAWM, Eric J. (1968). *Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.
- HOBBSAWM, Eric J. (1988). *A era dos impérios -- 1875-1914*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- HOBBSAWM, Eric J. (1994). "Hobsbawm vê riscos na fiação da história". Artigo publicado originalmente no *The New York Review*, traduzido para *O Estado de São Paulo*, 16/01/94.
- KALECKI, Michal (1963). "Esboço de um Método de Construção de um Plano Perspectivo". In: KALECKI, M. *Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas* (org. J.Miglioli). São Paulo: HUCITEC, 1983, 2ª ed., pp. 177-188.
- LANDES, David S. (1969). *The Unbound Prometheus - Technological Change and Industrial Development in Western Europe from 1750 to the Present*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- LEFORT, Claude (1970). "A obra de pensamento e a história". In: LEFORT, C. *As Formas da História*. São Paulo: Brasiliense, 1990, 2ª ed., pp. 155-166.
- LESSA, Carlos (1964). *15 Anos de Política Econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1983, 4ª ed.
- LESSA, Carlos (1976). *O Conceito de política Econômica: Ciência e/ou Ideologia?* Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Mimeo.
- LOVE, Joseph L. (1980). "Raúl Prebisch and the origins of the doctrine of unequal exchange". *Latin American Research Review*, v. XV, n. 3, 1980, pp. 45-72.

- LOVE, Joseph L. (1987). "Raúl Prebisch (1901-1986): su vida y sus ideas". *Comercio Exterior*, v. 37, n. 5, maio de 1987, pp. 361-365.
- LUZ, Nícia Vilela (1960). *A Luta pela Industrialização no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 1975, 2ª ed.
- MAGARIÑOS, Mateo (1991). *Diálogos con Raúl Prebisch*. México D.F.: Banco Nacional de Comercio Exterior/Fondo de Cultura Económica.
- MALAN, Pedro (1986). "Relações Econômicas Internacionais do Brasil (1945-1964)". In: FAUSTO, Boris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*, t. 3, v. 4. São Paulo: Difel, 1986, 2ª ed., pp. 51-106.
- MANNHEIM, Karl (1951). *Liberdade, Poder e Planificação Democrática*. São Paulo: Mestre Jou, 1972.
- MANTEGA, Guido (1984). *A Economia Política Brasileira*. São Paulo: Polis/Vozes.
- MARTINS, Luciano (1976). *Pouvoir et développement économique: formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris: Anthropos.
- MATTOS, Carlos A. de (1979). "Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana". *Revista de la Cepal*, n. 8, ago. 1979, pp. 79-96.
- MATTOS, Carlos A. de (1987). "Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina". *Revista de la CEPAL*, n. 31, abr. 1987, pp. 119-137.
- MORAES, Reginaldo C. Corrêa de (1987). *Planejamento: Democracia ou Ditadura? -- intelectuais e reformas sócio-econômicas no pós-guerra*. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Filosofia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Mimeo.
- MURMIS, Miguel e PORTANTIERO, Juan Carlos (1972). "Crescimento industrial e alinça de classes na Argentina (1930-1940)". In: MURMIS, M. e PORTANTIERO, J.C. *Estudos sobre as origens do peronismo*. São Paulo: Brasiliense, 1973.

- NAÇÕES UNIDAS, Conselho Econômico e Social (1949). "Postwar Price Relations in Trade between Underdeveloped and Industrialized Countries". E/CN.1/Sub.3/3.5, fevereiro de 1949.
- PALMA, J. Gabriel e MARCEL, M. (1989). "Kaldor on the 'discret charm' of the chilean bourgeoisie". *Cambridge Journal of Economics*, v. 13, n. 1, mar. 1989, pp. 245-272.
- PEDRÃO, Fernando (1988). "As matrizes do pensamento teórico da Cepal". In: PEDRÃO, Fernando (org.). *O pensamento da Cepal*. Salvador: Organização dos Estados Americanos/Universidade Federal da Bahia/Ianamá, 1988, pp. 25-52.
- PINTO, Anibal (1973). "Heterogeneidad estructural y modelos de desarrollo reciente de la América Latina". In: PINTO, Anibal. *Inflación - raíces estructurales*. México: Fondo de Cultura/ El Trimestre Económico, 1973, pp. 104-140.
- PINTO, Anibal (1979). "Prefácio". In: CASTRO, Antônio Barros de e LESSA, Carlos. *Introdução à Economia: uma abordagem estruturalista*. Rio de Janeiro: Forense, 1986, 29ª ed., pp. 9-15.
- PIRES, Eginardo (1981). "Deterioração dos termos de troca e intercâmbio desigual". *Revista de Economia Política*, v. 1, n. 2, abr./jun. 1981, pp. 85-109.
- POLANYI, Karl (1944). *A Grande Transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- POLLOCK, David H. (1978). "La actitud de los EUA hacia la CEPAL". *Revista de la CEPAL*, n. 6, 2º sem. 1978, pp. 59-86.
- RODRÍGUEZ, Octavio (1981). *Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária.
- RODRÍGUEZ, Octavio (1988). "O pensamento da Cepal: síntese e crítica". In: PEDRÃO, Fernando (org.). *O pensamento da Cepal*. Salvador: Organização dos Estados Americanos/Universidade Federal da Bahia/Ianamá, 1988, pp. 53-96.

- SALVIANO Jr., Cleofas (1993). *O discurso cepalino: ensaio de análise retórica*. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, mimeo.
- SCHUMPETER, Joseph A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. N.York: Harper & Row, 1950.
- SIKKINK, Kathryn (1991). *Ideas and Institutions: developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press.
- SILVA, Sérgio (1973). *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 1985. 6ª ed. Originalmente apresentado em francês à École Pratique de Hautes Études, em 1973.
- SILVA, Sérgio (1987). "De volta às origens da indústria no Brasil". VII Simpósio Internacional de História Econômica, CLACSO, Buenos Aires, 1987.
- SILVA, Sérgio (1989). "Desequilíbrio externo e desenvolvimentismo (Brasil: 1945-1964)". Campinas, mimeo. Tradução revista do trabalho "Brésil, 1945-1964: l'endettement, le déséquilibre et le développementisme", apresentado ao International Colloquium on Foreign Loans, Debt and Economic Development in the 19th and 20th Centuries, Campinas, julho de 1989.
- SINGER, Hans (1950). "The distribution of gains between investing and borrowing countries". In: DALTON, George (ed.). *Economic Development and Social Change*. Garden City, N.Y.: The Natural History Press, 1971, pp. 336-350.
- SUZIGAN, Wilson (1984). *Indústria Brasileira: origem e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- TAVARES, Maria da Conceição (1963). "Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil". In: TAVARES, Maria da Conceição. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983, 11ª ed., pp. 27-124.
- TAVARES, Maria da Conceição (1975). *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*. Campinas: UNICAMP, 1986.

THORP, Rosemary, org. (1984). *América Latina en los años treinta: El papel de la periferia en la crisis mundial*. México: Fondo de Cultura, 1988.

THORP, Rosemary (1984). "Introducción". In: THORP, Rosemary, org. (1984), pp. 13-30.