

## O PENSAMENTO DE RAÚL PREBISCH

Joaquim Miguel Couto\*

### INTRODUÇÃO

Escrever sobre o pensamento de um determinado autor requer uma série de cuidados. Primeiro, a certeza de ter coberto a bibliografia correta. Segundo, de extrair de tal bibliografia as idéias centrais e pertinentes de seu pensamento. Terceiro, sistematizar a exposição de tais idéias, perseguindo um sentido de continuidade entre elas.

O economista argentino Raúl Prebisch (1901/1986) facilitou em muito este terceiro cuidado. Em 1982, escreveu um ensaio para apresentação em seminário no Banco Mundial, posteriormente publicado pelo "El Trimestre Económico", intitulado "Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo". Neste ensaio, Prebisch, aos 81 anos de idade, volta-se para trás e nos diz que seu pensamento sobre o desenvolvimento econômico atravessou cinco etapas sucessivas, sob a influência de uma realidade que se transformava e dos ensinamentos de sua própria experiência. É exatamente a partir desta divisão em Etapas que este artigo se estrutura: seus cinco capítulos são a análise das cinco Etapas do seu pensamento.

Este é um texto de História do Pensamento Econômico. No entanto, ao estudar o pensamento de Raúl Prebisch, estamos batendo de frente com a realidade brasileira do "desenvolvimentismo" após a crise dos anos 30, passando pela desaceleração dos anos 60 e o período do "Milagre", chegando a crise da dívida externa e da hiperinflação dos anos 80. O Brasil, sem dúvida, foi o grande laboratório para as idéias de Prebisch e da CEPAL. Em razão disto, ao penetrar no pensamento do economista argentino, estamos estudando a própria Economia Brasileira e o caminho para a sua inserção internacional. Perceberemos, contudo, o perigo que corre a nossa atual economia e dos demais países em desenvolvimento, em incorrer numa abertura econômica sem restrições: desindustrialização, desequilíbrio do balanço de pagamentos e desemprego.

### 1 - A PRIMEIRA ETAPA: O CICLO ECONÔMICO E O REPÚDIO ÀS TEORIAS DO EQUILÍBRIO GERAL

A Primeira Etapa do pensamento de Prebisch inicia-se com sua saída do Banco Central da Argentina, em 1943, e termina com sua entrada na CEPAL, em 1949. Neste período,

---

\* Mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia. Professor da Universidade Católica de Santos.

retorna à cátedra na Faculdade de Ciências Econômicas de Buenos Aires, dedicando-se a pensar sobre o significado de sua experiência anterior. Ressalta que surgiram em sua mente algumas perguntas sobre problemas teóricos importantes cujas reflexões traçaram o caminho da Segunda Etapa. Perguntava-se: Por que se afastou de suas crenças ortodoxas? Por que o Estado teria que desempenhar um papel ativo no desenvolvimento? Por que as políticas formuladas nos centros não podiam aplicar-se na periferia? No fundo, este é um período formativo das idéias de Prebisch que só viriam a constituir-se em um todo consistente na Segunda Etapa de seu pensamento. Assim concordamos com Rodríguez (1981) de que estes textos da Primeira Etapa são claros antecedentes da concepção do sistema centro-periferia.

O principal conceito teórico abordado por Prebisch nesta Etapa é o ciclo econômico. Para ele, o ciclo se manifestava em um movimento alternado de rendas que se contraíam e se dilatavam em um processo circulatório. Este processo circulatório das rendas não se limitava à esfera interna de um país, era pois um fenômeno internacional. Prebisch não aceitava o sistema de equilíbrio dos economistas clássicos. Tinha que a realidade era eminentemente cíclica. O ciclo era uma sucessão de desequilíbrios, portanto, incompatível com o equilíbrio geral. Para Gurrieri (1982), é através da análise dos ciclos e da dinâmica econômica que Prebisch começa a assentar as bases de sua teoria do desenvolvimento econômico.

Ressalta Prebisch (1945), que desde o início de sua carreira como professor, na década de 20, dominava-lhe a fé e um grande entusiasmo pela teoria econômica e, muito embora o trabalho futuro frente a problemas concretos, tenham-no transformado em um homem da prática, sentia, cada vez mais, a necessidade do apoio constante da teoria econômica para explicar e trabalhar sobre os problemas da realidade.

Apesar desta fé ter se transformado em uma convicção, Prebisch se mostrava descontente com a teoria econômica. Para ele, a teoria envelheceu como um antigo mapa, fazendo-se necessário uma tarefa de revisão para acentuar seus grandes acertos e corrigir seus muitos erros. Esta crítica abarcava tanto o padrão-ouro como também o protecionismo, o livre câmbio, a livre concorrência reguladora e muitos outros pontos defasados. Prebisch criticava a postura dos Estados Unidos que ainda acreditavam que o livre funcionamento do mecanismo econômico corrigiria todos os males, sem a necessidade de uma política compensatória.

Pontuava Prebisch que a Economia Política estava passando por uma grave crise que a tornava insuficiente para explicar os problemas da realidade e agir sobre eles. Esta era a segunda crise pela qual passava a Economia Política. A primeira teria sido provocada por Karl Marx.

Superada a crítica marxista, a Economia Política aumentou o seu rigor e precisão através do aperfeiçoamento dos raciocínios lógicos e do emprego das matemáticas. Porém, esta elegância e rigor matemático afastava a Economia Política da realidade econômica, tornando-a incapaz de resolver os problemas advindos com a grande depressão dos anos 30.

O interesse de Prebisch por Keynes torna-se notório ao publicar o livro "Introdução a Keynes" (1947). Trata-se de um manual escrito para difundir as idéias do economista britânico na América Latina. Prebisch, neste livro, afirma que a falha fundamental do capitalismo é a desocupação persistente e que Keynes interpreta este fenômeno e oferece uma solução compatível com a iniciativa privada e a liberdade pessoal. Considera, entretanto, que os artigos que antecederam a Teoria Geral, publicados pelo "Times" de Londres, em 1933, eram de uma heresia doutrinária superior ao seu grande livro.

Nesta fase, Prebisch estuda também profundamente a obra de Schumpeter, que se materializa nas suas idéias sobre o ciclo e o papel do empreendedor no processo de desenvolvimento.

Sobre o conceito Centro-Periferia, este aparece pela primeira vez em 1946 ("Memoria de la Primera Reunión de Técnicos sobre Problemas de Banca Central del Continente Americano", publicado pelo Banco do México): "Os Estados Unidos, a meu ver, desempenham ativamente o papel de centro cíclico principal, não só no continente, mas em todo o mundo; e os países latino-americanos estão na periferia do sistema econômico (...) Por que chamo os Estados Unidos de centro cíclico? Porque deste país, em função da sua magnitude e de suas características, partem os impulsos de expansão e contração na vida econômica mundial e especialmente na periferia latino-americana, cujos países estão sujeitos as influências destes impulsos, como haviam estado anteriormente, quando a Grã-Bretanha tinha o papel de centro cíclico principal (...) Eu creio que o movimento cíclico é universal, que há um só movimento que vai se propagando de país a país. Portanto, não se deveria dividir o processo em várias partes independentes; não há um ciclo nos Estados Unidos e um ciclo em cada um dos países da periferia. Tudo constitui um só movimento, mas dividido em fases muito distintas com características claramente diferentes, segundo se trate do centro cíclico ou da periferia. Por esta última razão, apesar de ser o processo um só, as suas manifestações são muito diversas, de acordo com o lugar em que nos situemos (...) Sustento, por isso, que é impossível aplicar uma política uniforme para abordar os problemas emergentes do ciclo econômico. Não é possível usar na periferia as mesmas armas de intervenção e regulamentação monetária que se usa no centro cíclico"(PREBISCH in RODRÍGUEZ, 1981,p.34/35).

Pela citação acima, podemos afirmar que o ciclo econômico constitui a base de onde se desprende o sistema centro-periferia. Embora este conceito surja nesta Primeira Etapa, ainda estava distante de formar um sistema único (fato que ocorre somente na Segunda Etapa).

O comércio internacional e a preocupação com o balanço de pagamentos estão presentes em metade dos textos escritos por Prebisch nesta fase. Já a necessidade da industrialização através da substituição de importações é considerada de forma rápida apenas em texto de 1944. A inflação, por sua vez, desperta pouca atenção, sendo diagnosticada apenas como um fenômeno monetário.

Podemos considerar esta Primeira Etapa, como uma fase onde os fatos eram analisados sob uma ótica estritamente econômica. Não obstante, Prebisch (1945) adverte que a teoria econômica só explicava uma parte e não toda a realidade. No mais, tem-se referência ao planejamento e à necessidade da América Latina começar a pensar com suas próprias idéias.

## **2 - A SEGUNDA ETAPA: O SISTEMA CENTRO-PERIFERIA E A INDUSTRIALIZAÇÃO DA AMÉRICA LATINA**

Esta Etapa é marcada pela entrada de Prebisch na CEPAL, em fevereiro de 1949, e termina ao final da década de 50. Segundo Gurrieri (1982), Prebisch inicia seu caminho cepalino orientado por sua idéia de desenvolvimento econômico, que manterá sem grandes mudanças em todos os seus trabalhos posteriores. Para Furtado (1985), foi no Brasil e no Chile onde germinaram as idéias plantadas por Prebisch nesta fase.

Passado um mês de sua chegada à CEPAL (Santiago do Chile), Prebisch distribui internamente um primeiro texto, escrito possivelmente com material trazido por ele próprio da Argentina, mas que logo é recolhido sem nenhuma explicação.

Continha este texto as idéias que Prebisch já vinha desenvolvendo na Etapa anterior: desequilíbrio do balanço de pagamentos provocado pelo baixo coeficiente de importações dos Estados Unidos e a importância e limitação da industrialização. Era, na verdade, o primeiro esboço de um trabalho que estava sendo preparado para a Conferência da CEPAL em Havana (maio de 1949).

A versão definitiva, terminada às vésperas da dita Conferência, é assim comentada por Celso Furtado: "O novo texto de Prebisch não circulou para discussão (...) Tratava-se de um texto mais longo, contendo quadros e gráficos e o tom havia mudado. A linguagem agora era de um manifesto que conclamava os países latino-americanos a engajar-se na industrialização. Nele evidenciavam-se gosto pela língua depurada e qualidade de polemista" (FURTADO, 1985, p.60). "O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas" é a gênese do pensamento da CEPAL e a concretização do sistema de relações econômicas internacionais denominado Centro-Periferia. Seus três primeiros parágrafos são extremamente marcantes e controvertidos. Para Furtado, o ponto de partida do texto era um "grito de guerra", um ataque direto à ordem internacional vigente e a seus ideólogos: "A realidade está destruindo na América Latina aquele pretérito esquema da divisão internacional do trabalho que, depois de haver adquirido grande vigor no século XIX, seguia prevalecendo doutrinariamente até há bem pouco tempo" (PREBISCH, 1949, p.99).

O sistema Centro-Periferia seria o conceito mais difundido do economista argentino, porém ainda era um termo não consolidado, razão pela qual, em alguns textos desta Etapa, Prebisch evita empregá-lo ou faz de forma cuidadosa. Entende-se por centro, os países desenvolvidos produtores de bens manufaturados; e por periferia, os países em

desenvolvimento ou subdesenvolvidos produtores de bens primários. A América Latina, pertencente à periferia da economia mundial, seria o pano de fundo das idéias de Prebisch sobre o desenvolvimento econômico e o comércio exterior. É claro que este primeiro trabalho de Prebisch na CEPAL é fruto de sua experiência argentina, transladada para a órbita latino-americana pelas coincidências de certos problemas comuns. Entretanto, Prebisch reconhece, desde o início, a diferença existente entre estes países, porém isto não invalidaria as suas idéias gerais sobre a região.

Da explicação dada por Prebisch, pode-se considerar que o centro e a periferia eram o resultado histórico da maneira como se propagou o progresso técnico na economia mundial, dando lugar às estruturas produtivas diferentes tanto no centro como na periferia, além de funções também diferentes no sistema econômico mundial (FLOTO, 1989).

Para justificar a industrialização da América Latina, que já vinha se realizando desde a grande depressão dos anos 30, Prebisch questiona a validade da divisão internacional do trabalho. Segundo esta, o progresso técnico dos centros se distribuiria para a periferia, pela baixa nos preços dos produtos manufaturados (em razão do aumento de sua produtividade). Desta forma, os produtos primários da periferia, de menor produtividade, teriam um maior poder de compra, conforme evoluísse a técnica nos centros, não cabendo a industrialização da periferia do sistema.

Prebisch desmente este pressuposto da distribuição do progresso técnico, afirmando que desde o final do século XIX, os preços dos produtos primários vêm se deteriorando em relação aos preços dos produtos manufaturados dos centros. Ou seja, por não terem sido repassados os aumentos de produtividade na baixa dos preços, o progresso técnico tem se concentrado nos centros.

Esta deterioração era explicada pelo movimento cíclico da economia. Na fase descendente do ciclo, a queda nos preços dos produtos primários era maior do que a sua elevação na fase ascendente. Enquanto isto, os preços dos produtos manufaturados produzidos nos centros resistiam à queda. A rigidez dos preços manufaturados e a flexibilidade dos preços primários tinham como razão o maior poder sindical dos trabalhadores dos centros, que elevavam os salários na fase ascendente e mantinha-os na fase descendente.

A deterioração dos termos de intercâmbio e o próprio processo de industrialização (que necessitava de importações) eram os motivos apontados por Prebisch que levavam os países periféricos a desequilíbrios em seus balanços de pagamentos. Creditava, contudo, a grande culpa do desequilíbrio ao baixo coeficiente de importações dos Estados Unidos. Esta posição é mantida nos textos de 1949 e 1950, respectivamente; porém, no texto de 1951, Prebisch acrescenta um novo fator causador do desequilíbrio exterior: a elasticidade-renda da demanda. Ou seja, a medida que cresce a renda, diminui a demanda relativa por bens primários e aumenta a demanda por bens industriais.

Hans W. Singer, em 1950, também advogou que a deterioração era causada pela elasticidade-renda da demanda, porém Prebisch creditava esta deterioração tanto à

elasticidade quanto ao ciclo econômico. Não obstante, muitos autores tratam estas duas teorias com um rótulo comum ("Tese Prebisch-Singer"), ignorando o ciclo econômico. Em sua extensa bibliografia, Prebisch nunca fez qualquer referência a esta tese "Prebisch-Singer".

Para atacar o desequilíbrio externo, Prebisch não via outro caminho senão a industrialização da América Latina, através do processo de substituição de importações. Observava, entretanto, que esta industrialização possuía limites: a pequena escala de produção e a baixa poupança interna para inversões. Outra medida preconizada para evitar ou diminuir o desequilíbrio do balanço de pagamentos era o desestímulo às importações através do controle de câmbio e outras medidas seletivas. Assim também critica as formas imitativas de consumo dos grupos de altas rendas, que prejudicava as inversões e acentuava o desequilíbrio externo.

Foi a pequena escala das indústrias latino-americanas, em razão de seus estreitos mercados nacionais, o motivo que incentivou Prebisch a defender a criação de um mercado comum latino-americano desde o seu primeiro trabalho na CEPAL.

Apesar do acento na industrialização, Prebisch não descartava a importância da agricultura, tanto para o mercado interno como para o externo. Criticava a posse do solo e o enriquecimento dos proprietários de terras.

É forte também a preocupação de Prebisch com o desemprego estrutural ou tecnológico. As exportações já não eram suficientes para absorver o crescimento da população ativa e a desocupação resultante do progresso técnico (principalmente na agricultura). Cabia à industrialização esta tarefa. A introdução de novas técnicas que aumentavam a produtividade e, conseqüentemente, eliminavam mão-de-obra, deveriam ser implantadas à medida que houvesse capital disponível para absorver esta população em outras atividades.

Prebisch considerava o comércio exterior um dos elementos propulsores do desenvolvimento econômico. A industrialização exigia novas importações de bens de capital e insumos, que, para pagá-los, necessitava de exportações. Porém, devido à baixa capacidade para importar da periferia, a composição das importações deveria ir sendo modificada, substituindo as importações supérfluas pelas essenciais ao desenvolvimento. Prebisch era a favor do multilateralismo, onde cada país poderia comprar e vender nos melhores mercados, no entanto, a falta de divisas, e não uma questão doutrinária (como afirma), levou os países a praticarem o controle de câmbio e o comércio discriminatório. É no texto de 1950 que Prebisch começa a defender medidas protecionistas para estimular a industrialização periférica, devido ao seu maior custo de produção. Somente na Etapa seguinte de seu pensamento Prebisch irá criticar o excesso de proteção.

Outro ponto de luta de Prebisch, nesta fase e nas demais, foi a cooperação internacional, tanto financeira como técnica. A cooperação financeira deveria ser complementar ao esforço interno dos países.

O reconhecimento da necessidade de um programa de desenvolvimento aconteceu a partir de 1951 e se intensificou em 1955. A técnica de programação buscava ordenar e aumentar as inversões de capital, com o fim de imprimir mais força e regularidade ao crescimento econômico. Nesta programação, não estava implícito que o Estado deveria ocupar o lugar da iniciativa privada, mas atuar onde esta fosse débil.

Ao longo dos textos desta Etapa, Prebisch critica constantemente os ensinamentos da teoria econômica dominante. Apesar de concordar teoricamente sobre a validade da divisão internacional do trabalho, Prebisch diz que esta é contradita pelos fatos. Considera falsa a premissa da plena mobilidade dos fatores produtivos entre os países, e descarta o sentido de universalidade da teoria ortodoxa. Outro ponto de crítica, era de que a teoria clássica nunca levou em consideração o tempo entre uma e outra situação de equilíbrio. Impunha-se um sério esforço de revisão teórica, partindo de premissas mais próximas da realidade.

### 3 - A TERCEIRA ETAPA: O MERCADO COMUM LATINO-AMERICANO E A INSUFICIENCIA DINAMICA DO SISTEMA

A Terceira Etapa do pensamento de Raúl Prebisch, envolve o período que vai do final da década de 50 até o ano de 1963, quando este deixa a CEPAL para assumir a Secretaria Geral da UNCTAD (Genebra).

Um dos destaques desta Etapa é o acolhimento de outras áreas do conhecimento, além do econômico, para explicar o processo de desenvolvimento econômico da América Latina. Por influência reconhecida de José Medina Echavarría, Prebisch passa a englobar em suas idéias, posições sociológicas, referentes, particularmente, a estrutura social.

A deterioração da relação de preços de intercâmbio passa a ser explicada como consequência da elasticidade-renda da demanda e da densidade tecnológica. Prebisch esquece a explicação da deterioração através do movimento cíclico da economia, dada no início da Etapa anterior.

Em 1959, depois de ensaiar durante toda a Etapa anterior, Prebisch propõe a criação de um mercado comum latino-americano. O objetivo principal do mercado comum era assegurar a industrialização racional dos países da América Latina, principalmente em razão do fim da etapa fácil de substituição. Com um mercado comum, a industrialização passaria a contar com maiores mercados e ganhos de escala, bem como atenuaria a vulnerabilidade externa. É a partir desta fase que Prebisch passa a defender a exportação de produtos manufaturados. A criação da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), nascida em fevereiro de 1960, é o resultado da luta de Prebisch em busca do mercado comum. Argumenta que o processo de substituição de importações não prejudicava o comércio internacional, pois substituiu certos produtos para poder importar outros requeridos pelo desenvolvimento. Reconhecia a necessidade da proteção, porém sem exageros.

Prebisch considerava um falso dilema a questão entre desenvolvimento econômico e estabilidade monetária; pois, segundo a ortodoxia, para se conseguir a estabilidade monetária dever-se-ia sacrificar o crescimento da economia. Prebisch discorda desta posição, afirmando que era possível conseguir estabilidade com crescimento, dado que a inflação da América Latina não era causada por fenômenos monetários, mas sim por fatores estruturais (alto custo da substituição de importações, aumento dos preços dos produtos agrícolas e importados, etc.). Para ele, requeria-se investigações sociológicas, dado que eram os novos grupos que surgiam da política ou da economia que usavam a inflação para modificar a distribuição de renda a seu favor. A estabilidade monetária não era condição suficiente para o desenvolvimento econômico. Junto com a estabilidade se fazia necessária uma política de substituição de importações.

Em 1961, Prebisch passa a dar grande ênfase a acumulação e a distribuição. Diz que enquanto nos centros a acumulação de capital precedeu a sua distribuição, na América Latina a acumulação e a distribuição da renda se requerem de forma simultânea. É um erro a tese passada, de primeiro crescer e depois distribuir. O então modelo distributivo era apontado por Prebisch como um dos obstáculos mais graves ao desenvolvimento econômico, gerador de tensões sociais. As grandes disparidades de rendas dos países latino-americanos provieram, primeiro, da concentração das terras, e depois do excessivo protecionismo industrial, da restrição à concorrência, da inflação e da intervenção do Estado favorecendo determinados grupos. A baixa poupança interna para inversões exigia ser complementada com recursos externos.

Ainda em 1961, Prebisch defende de forma clara, pela primeira vez, a reforma agrária. Esta era inadiável. Cabia ao Estado redistribuir a terra e difundir a técnica e o capital. Aparece também nesse texto, a sua primeira preocupação ecológica: a aglutinação ou divisão de terras deveria levar em consideração as condições ecológicas da região.

Em 1963, Prebisch publica o principal texto desta Etapa. Trata-se do livro "Para uma dinâmica do desenvolvimento latino-americano", que lança o conceito de "insuficiência dinâmica". Segundo Prebisch, o desenvolvimento econômico não viria de forma espontânea e sim de um esforço racional e deliberado, onde a acumulação de capital e a redistribuição da renda não se dariam pelo livre jogo do mercado, mas somente com uma grande participação do Estado sobre a poupança, a terra e a iniciativa individual, dando dinâmica ao sistema.

A insuficiência dinâmica da economia era a incapacidade do sistema de absorver o crescimento da população ativa e a desocupação provocada pelo progresso técnico. Para Gurrieri (1982), insuficiência dinâmica (ou suficiência dinâmica) era um conceito operacional que permitia estimar o dinamismo econômico em relação com a absorção produtiva da força de trabalho. Em razão deste novo conceito, a preocupação com o desemprego estrutural tornara-se uma constante em Prebisch.

Para ele, a estrutura social da América Latina colocava um grave obstáculo ao progresso técnico e, por consequência, ao desenvolvimento econômico e social. Esta estrutura



entorpeceria a mobilidade social (ou seja, o surgimento de elementos dinâmicos) e privilegiava certos grupos na distribuição da renda. Este privilégio distributivo, por sua vez, não era canalizado para a acumulação de capital, mas para modelos exagerados de consumo. O ponto de partida para superar a então estrutura social era a educação.

Recomendava que se deveria combinar a ação do Estado com a iniciativa privada, pois a livre iniciativa e a competição eram essenciais para o progresso econômico, assim como o planejamento e a cooperação internacional. Entretanto, dever-se-ia tomar cuidado com a iniciativa privada estrangeira, em razão de sua superioridade técnica e econômica. Este era o início de sua preocupação com as empresas transnacionais.

Admitia ainda que se chegou ao fim da etapa fácil de substituição de importações. Foi relativamente simples substituir bens de consumo corrente e alguns duradouros. Trata-se agora de substituir bens de capital e intermediários, de fabricação mais complexa, que exigia maiores mercados e capitais.

Segundo o próprio Prebisch, esta foi uma Etapa crítica: crítica da política e das idéias econômicas, "(...) em resposta as mudanças que estavam ocorrendo no processo de desenvolvimento e a minha melhor compreensão de seus problemas" (PREBISCH, 1982a, p. 1084). Confessa ainda que "(...) não pôde desentranhar naqueles anos, o significado real da inflação e do processo de distribuição da renda" (p. 1086). Este "significado real" só viria na Quinta Etapa.

#### **4 - A QUARTA ETAPA: COMÉRCIO INTERNACIONAL, DESEQUILÍBRIO EXTERNO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

Esta Etapa é marcada pela passagem de Prebisch pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), na qualidade de seu Secretário Geral. Cobre o período situado entre 1963 a 1969. É através da UNCTAD que suas idéias ultrapassam as fronteiras da América Latina: "A quarta etapa, relacionada com o meu trabalho na UNCTAD, se orientou para os problemas da cooperação internacional. Esta nova responsabilidade resultou muito pesada, porém, ao mesmo tempo, muito estimulante. Não tinha tempo para as lucubrações teóricas, de modo que tive de recorrer as minhas idéias da época da CEPAL. Apesar das grandes diferenças que separavam os países da periferia mundial, havia muitos denominadores comuns. Isto me permitiu apresentar um conjunto completo de recomendações de política econômica que constituíram o ponto de partida da discussão entre os governos membros" (PREBISCH, 1982c, p. 1086).

Nesta Etapa na UNCTAD são publicados dois informes, que foram apresentados respectivamente nas Conferências de Genebra (1964) e Nova Delhi (1968). Pode-se ainda classificar como sendo um trabalho representativo desta fase o livro "Transformação e Desenvolvimento. A grande tarefa da América Latina", relatório encomendado à Prebisch.

pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), publicado em 1970. Este texto é o seu escrito mais importante como Diretor do ILPES.

No primeiro informe, Prebisch trata de formular "uma nova política comercial" em prol do desenvolvimento econômico, que visava evitar o seu estrangulamento externo. O propósito imediato desta nova política comercial era corrigir o déficit virtual do comércio. Dentro do tema básico da Conferência, as idéias iriam girar em torno do balanço de pagamentos e seu desequilíbrio nos países em desenvolvimento. A explicação para este desequilíbrio era a já conhecida elasticidade-renda da demanda. Prebisch enaltece o comércio multilateral e condena o bilateralismo.

Voltava a afirmar que a etapa simples de substituição de importações havia-se esgotado, sendo necessários maiores mercados para substituir bens de maior complexidade. A substituição deveria atingir o frete (através de uma frota marítima própria) e os seguros, posto que estes dois elementos constituíam um déficit virtual no balanço de pagamentos. No entanto, advertia que o desenvolvimento econômico deveria ser buscado tanto no mercado interno como no mercado externo. Estes dois mercados não eram excludentes entre si. Desta forma, a substituição de importações deveria ser conjunta com uma política de exportações industriais.

No segundo informe, Prebisch propõe uma "estratégia global de desenvolvimento", que significava estender à periferia a nova ordem do comércio internacional, onde só os países industrializados faziam parte. "Nova ordem" no sentido de uma maior liberalização do comércio mundial.

O objetivo da estratégia era resolver os problemas que impediam acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico e social. Os problemas eram: desequilíbrio externo, déficit de poupança e vulnerabilidade externa. As medidas para atacar o desequilíbrio estavam no plano comercial e no plano da cooperação financeira. A estratégia era global porque abrangia medidas tanto nos países periféricos como nos desenvolvidos.

Para Prebisch, desenvolvimento é mudança e disciplina. Mudança para facilitar o acesso a tecnologia e disciplina para aproveitá-la com eficácia e distribuir seus frutos eqüitativamente.

Quanto ao Relatório do BID, este tinha a proposta de convencer da necessidade e da possibilidade de acelerar o desenvolvimento, onde para isto, se impunham transformações de estruturas e de atitudes: estrutura agrária (posse do solo), estrutura industrial (compartimentos fechados e proteção), estrutura do poder e estrutura do Estado.

Segundo Prebisch, este relatório era orientado para a ação. Fundamentava suas observações sobre uma sólida base de dados, que possibilitavam afirmar, entre outras coisas, que os países latino-americanos que não tiveram problemas de balanço de pagamentos foram os que menos adotaram a política substitutiva. Ou seja, a substituição de importações se deu por medidas circunstanciais nos demais países, e não por uma política deliberada.

Neste relatório, Prebisch escreve sobre Marx e o socialismo. Seus comentários são muito pertinentes, muito embora, pudessem ter o motivo de pressionar uma maior cooperação por parte dos países desenvolvidos do ocidente. Atenta que o socialismo real foi um método de desenvolvimento e não a transformação de uma economia avançada. Também é neste texto que Prebisch inicia a formulação de sua "Teoria da Transformação", onde os fatos poderiam levar o Estado a socializar as grandes empresas. Prebisch critica duramente o capitalismo, dizendo que qualquer sistema que não corrigisse a insuficiência dinâmica e não distribuisse equitativamente a sua renda, teria perdido a justificativa de se prolongar. Enxerga a necessidade da concorrência tanto no mundo capitalista como no socialista.

O caráter multidisciplinar se acentua neste relatório. Diz que o desenvolvimento não se defrontava apenas com problemas econômicos, mas também com problemas políticos, sociais e culturais. Assim, um sistema de idéias não poderia abarcar somente o econômico, pois existiam diferentes aspectos de uma mesma realidade.

Quanto a insuficiência dinâmica da economia, requeria-se um grande esforço de acumulação de capital; as inversões deveriam ser maiores que o progresso técnico e o crescimento da população, para absorver a população ativa. Era a favor de uma política deliberada de planejamento familiar, reconhecendo, contudo, a delicadeza do tema. Prebisch apresenta um estudo do CELADE (Centro Latino-americano de Demografia), que provava que quanto menor o nível de renda, menor era a educação e maior era a natalidade.

O interesse pelo desemprego estrutural continua muito grande. O próprio conceito de "insuficiência dinâmica da economia" evidencia este aspecto. Para Prebisch, o avanço da técnica possibilitaria ao homem dedicar-se menos tempo ao trabalho, abrindo espaço para outras atividades não-econômicas. No entanto, a tecnologia era ambivalente, podendo servir para o bem ou para o mal: tudo dependia da aptidão do homem para endereçá-la da melhor maneira.

## **5 - A QUINTA ETAPA: UMA TEORIA DA TRANSFORMAÇÃO - A SÍNTESE ENTRE LIBERALISMO E SOCIALISMO**

Com a entrada de Prebisch na "Revista de la CEPAL" em 1976, no cargo de Diretor-Geral, inicia-se a Quinta Etapa de seu pensamento, que dura até 1986. Diz que longe de atribuições executivas depois de anos, pôde dedicar-se dentro da revista a melhorar a sua interpretação do capitalismo periférico: "Para tal fim, revisei com grande espírito crítico minhas idéias anteriores. Havia nelas alguns elementos válidos, porém distavam muito de constituir um sistema teórico. Cheguei a conclusão de que, para começar a construir um sistema, era necessário levar a perspectiva mais além da mera teoria econômica"(PREBISCH, 1982c, p.1087).

Nesta última Etapa, Prebisch elabora a sua Teoria da Transformação, através de artigos publicados na "Revista de la CEPAL" no período de 1976 a 1980. Trata-se de uma fase

extremamente rica e de grande produção, apesar de sua avançada idade. Prebisch se aproxima do socialismo e seus trabalhos passam a conter uma forte ligação com a estrutura social.

O ponto culminante deste período é o lançamento do livro "Capitalismo Periférico. Crise e Transformação" de 1981, que condensa e ordena as idéias publicadas nos artigos anteriores. Para Gurrieri, esta Quinta Etapa marca o convencimento de Prebisch da impossibilidade de alcançar no sistema vigente os objetivos do desenvolvimento, dedicando grande parte deste seu último livro, a apresentar os argumentos que justifiquem essa sua opinião.

O conceito dominante é o excedente econômico. Trata-se de parte dos frutos da produtividade que não é transferida proporcionalmente à força de trabalho e nem resulta na baixa dos preços, mas sim apropriada pelos proprietários dos meios produtivos.

Com o avanço do processo democrático, a força de trabalho adquire poder político e sindical, passando a aumentar a sua parcela no incremento da produtividade, em detrimento do excedente. Este poder de apropriação não provém do jogo espontâneo da economia, mas das relações de poder oriundas da estrutura social.

Para restabelecer a dinâmica do sistema, os proprietários dos meios produtivos elevam os seus preços. Esta inflação é classificada como social, diferente da inflação passada, onde a oferta superava a demanda. Da sequência de aumentos de preços e reajustes das remunerações para compensar as perdas, surge o fenômeno da espiral inflacionária.

A inflação conduz o sistema a sua crise. O Estado, então, usando de sua força coercitiva, interrompe o processo democrático (e com isto o poder político e sindical da força de trabalho), restabelecendo o excedente. Daí a razão da ruptura entre o processo democrático e o processo econômico: para continuar com este último, dever-se-ia sacrificar o primeiro.

Para harmonizar a dinâmica do sistema econômico com o regime democrático, Prebisch "esboça" uma Teoria da Transformação. Seria uma síntese entre socialismo e liberalismo. Socialismo, enquanto o Estado regularia democraticamente a acumulação e a distribuição. Liberalismo, enquanto consagraria essencialmente a liberdade econômica do que produzir e do que consumir. O Estado deveria estabelecer uma disciplina de acumulação e distribuição, de forma compatível com a liberdade econômica no jogo de mercado. Mas por que transformar o sistema? Diz Prebisch que após longa observação se convenceu de que as grandes falhas do desenvolvimento latino-americano careciam de solução dentro do sistema vigente, cabendo transformá-lo.

O ataque às teorias neoclássicas se torna o motivo de muitos artigos. Diz Prebisch, que os neoclássicos por descartarem de seus raciocínios os elementos importantes da realidade social, política e cultural, bem como o desenvolvimento histórico das coletividades, sistematizaram e desenvolveram seus raciocínios no vácuo, fora do tempo e do espaço. Estas teorias estavam longe de explicar o desenvolvimento tanto da periferia como dos

centros. O sistema tende a crise e não ao equilíbrio dinâmico como supõe a teoria neoclássica.

Confessa que se deixou seduzir, em sua juventude, pelos raciocínios neoclássicos e que lhe custou um grande esforço intelectual para superá-los. A renda não se distribui pela produtividade marginal de cada fator, e sim é resultado das relações de poder que emergem da estrutura da sociedade. As forças do mercado não alocam da melhor forma os recursos produtivos, vide a contaminação e deterioração do meio-ambiente e a exploração irracional de seus recursos naturais esgotáveis. O mercado também não eleva espontaneamente a acumulação de capital. O mercado tem sua importância, mas está longe de ser o supremo regulador da economia: não possui horizonte temporal e nem horizonte social. Apenas através da transformação do sistema, o mercado teria, além da eficácia econômica, a eficácia social e ecológica.

A moeda, por sua vez, não é neutra como afirmam os neoclássicos. É um elemento decisivo na desigualdade social. A tese acerca da neutralidade da moeda radica da renúncia em reconhecer a estrutura social e suas mutações.

Afirma que as idéias de Milton Friedman não são novas, mas uma divulgação inteligente do pensamento neoclássico do século XIX. O próprio sistema de preços não é privativo dos raciocínios neoclássicos, tendo existido durante longos séculos de pré-capitalismo. A grande divulgação, até certo ponto deliberada, das idéias neoclássicas responde, em grande parte, ao jogo de interesses. A propagação destas teorias não estão inspiradas em uma genuína exaltação científica. Em suma: os centros não estão preocupados em resolver os problemas da periferia, mas apenas em participar da apropriação de seu excedente, através das empresas transnacionais, com sua reconhecida superioridade econômica e técnica. Os centros possuem ideologias que são favoráveis a seus interesses e não a periferia: "Os grandes (centros) nunca violam seus princípios econômicos; se não lhes servem bem, simplesmente os trocam!" (PREBISCH, 1978b, p. 287). Para Prebisch, aceitar tais ideologias é um retrocesso intelectual. As teorias do comércio e a divisão internacional do trabalho, retardaram historicamente a industrialização da periferia. Apesar de sua industrialização, a periferia não deixou de ser periferia. Esta deveria buscar o seu próprio caminho.

Após esta fase de elaboração da Teoria da Transformação, levada a cabo por artigos longos e profundos, Prebisch escreve uma última série de artigos relativamente curtos (de 1981 a 1986), onde se mostra preocupado com a inflação e a dívida externa dos países latino-americanos. Sugere medidas conjunturais urgentes e outras estruturais baseadas em seus conhecidos diagnósticos da periferia. A primeira prioridade dos países em desenvolvimento deveria ser o aumento do ritmo de crescimento, e não o pagamento da dívida externa.

Nesta sua Quinta Etapa, Prebisch não abandona o seu sistema centro-periferia. Reconhece que a polêmica sobre a dependência nos anos 60, enriqueceu este sistema. A contribuição mais importante, segundo Prebisch, foi a incorporação das relações de poder nesta análise. Para ele, o sistema centro-periferia não tinha o designio de se tornar uma teoria própria,

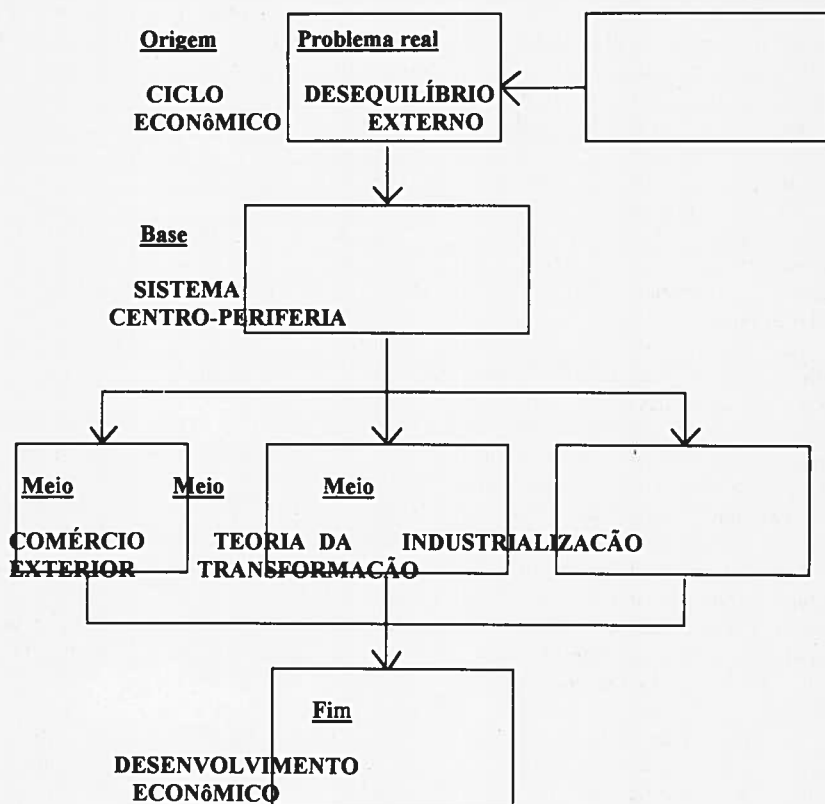
diferente do pensamento dos centros, apenas requeria que os fenômenos do capitalismo periférico se inserissem em um teoria global do desenvolvimento capitalista.

Quanto a industrialização, diz que a substituição de importações não é estática, pois a diversificação da demanda impõe substituir novos produtos. Até o último trabalho, Prebisch continua acreditando na substituição de importações e nas exportações de manufaturas como forma de superar o desequilíbrio externo. Continua também a sua eterna persistência à cooperação econômica internacional, buscando novas formas de cooperação e convivência internacional, além de fórmulas que assegurassem as vantagens do intercâmbio recíproco entre centro e periferia. Ou seja, Prebisch não renega nenhum de seus principais argumentos e pontos de luta do passado.

## 6 - CONCLUSÃO: EVOLUÇÃO E CONTINUIDADE

A preocupação fundamental e objetiva de Prebisch foi sempre o desequilíbrio do balanço de pagamentos. Antes de suas Etapas, Prebisch se defrontou com problemas reais (Figura 1) de desequilíbrio externo na Argentina, seja como subsecretário da Fazenda (1930 a 1932) seja como banqueiro central (1935 a 1943). Ao dar início às Etapas de seu pensamento, foi tentando compreender teoricamente os motivos que levaram a economia argentina, a princípio, e a latino-americana, posteriormente, ao desequilíbrio das contas externas. O ciclo econômico, a elasticidade-renda da demanda e o baixo coeficiente de importações dos Estados Unidos, foram as principais respostas encontradas por Prebisch para explicar o problema do balanço de pagamentos.

FIGURA 1: Plano geral do pensamento de Raúl Prebisch



A deterioração dos termos de intercâmbio embora faça parte das respostas para o desequilíbrio externo, tem sua explicação também no ciclo econômico (fator conjuntural) e na elasticidade-renda da demanda (fator estrutural).

Foi através do ciclo econômico que Prebisch deslumbrou o sistema de relações econômicas internacionais denominado centro-periferia, designando os Estados Unidos como "centro cíclico" e os países latino-americanos como "periferia" do sistema econômico mundial. Ou seja, o movimento cíclico da economia foi a origem deste sistema.

Ao identificar os elementos que compõem este sistema, os centros industriais do capitalismo e os países periféricos de produção primária, enxergando que o desequilíbrio externo da periferia provinha de seu tipo de atividade (a produção primária), Prebisch não teve dúvidas

em apontar a industrialização como o principal caminho de solução. A sua conclusão tinha como respaldo empírico, o surto industrial que se iniciou em razão da grande depressão dos anos 30. Portanto, a periferia do capitalismo mundial só alcançaria o seu desenvolvimento econômico com a industrialização através da substituição de importações para o mercado interno, sem desprezar, contudo, as exportações primárias. Posteriormente, no início dos anos 60, verificou que apenas a substituição de importações era insuficiente, cabendo também incorporar ao processo industrializador as exportações de manufaturas.

O sistema centro-periferia seria a base teórica dos raciocínios de Prebisch sobre os problemas do desenvolvimento. Sobre esta base, buscaria os meios pelos quais poderia atingir os seus objetivos. O primeiro meio era a industrialização, já discutida no parágrafo anterior. O segundo era o comércio internacional. Buscando a criação de um mercado comum latino-americano (de onde surgiria a ALALC) e lutando pelo multilateralismo e melhores condições de troca no seio da UNCTAD, Prebisch via a expansão do comércio mundial como um pré-requisito essencial para o desenvolvimento da periferia. O terceiro meio viria com a sua Teoria da Transformação, onde, pela transformação do sistema, se buscaria novas formas de acumulação e distribuição da renda.

Estes três meios foram os fundamentais dentro de seu pensamento, porém não foram os únicos. A reforma agrária, a política de cooperação internacional (técnica e financeira) e a planificação do desenvolvimento, eram também meios constantemente lembrados.

O objetivo final, contudo, de todas estas medidas (ou meios) era o desenvolvimento. Portanto, o comércio internacional e a industrialização não eram um fim em si mesmo, como colocam alguns estudiosos. O comércio e a indústria eram, sim, dois dos meios pelos quais se poderia chegar ao verdadeiro fim: o desenvolvimento econômico e social da periferia, em geral, e da América Latina, em particular.

Apesar dos demais meios, a industrialização foi a pedra angular da política de desenvolvimento preconizada por Prebisch e a CEPAL. Cabia a indústria: modificar a estrutura produtiva da periferia, reduzir sua dependência externa, ampliar os benefícios do progresso técnico e absorver a população desocupada. Nota-se, entretanto, que a análise industrial não era independente da análise sobre o comércio; havia uma ligação entre comércio e indústria, entre maiores mercados e redução de custos (pelo aumento de escala), visando a concorrência com os centros.

Quanto ao conceito "substituição de importações", Prebisch diz que nunca existiu um "modelo de substituição de importações" dentro da CEPAL. Não admite a substituição com um "modelo", mas sim como um "processo". A CEPAL apenas identificou este "processo de substituição" que se iniciou nos anos 30.

Já a forma da análise de Prebisch adquire um grande significado dentro de seu pensamento por descortinar novos elementos que se mantinham encobertos pela estreita análise econômica. Por isto, esta análise possui uma evolução em sentido multidisciplinar no transcorrer das Etapas. Apesar de reconhecer a necessidade de outras formas de análise em



texto de 1945, Prebisch, ao longo de suas duas primeiras Etapas, trata os fenômenos por uma ótica estritamente econômica, motivo posteriormente alegado por ele próprio, como o causador da não preocupação com a distribuição de renda: acreditava que o desenvolvimento por si mesmo traria a distribuição. Quanto engano! Nas Etapas seguintes, Prebisch passa cada vez mais a englobar outras áreas do conhecimento para poder compreender melhor os problemas da periferia. A sociologia seria a principal contribuição advinda da ótica multidisciplinar de Prebisch. Através dela pôde enxergar a questão da distribuição de renda (Terceira Etapa) e descobrir as relações de poder oriundas da estrutura social que determinavam tal distribuição (Quinta Etapa). A Quinta Etapa é o período de maior ênfase sociológica: passa a encarar o sistema capitalista nunca como um "sistema econômico", mas simplesmente como um "sistema", posto que como "sistema" englobava o plano político, social, cultural e econômico.

Sobre este aspecto, dizia em 1979, no prefácio do livro de Octavio Rodríguez, que as idéias elaboradas pela CEPAL não respondiam a um plano preconcebido: "Foram surgindo com o correr dos anos, à medida que íamos avançando no reconhecimento do desenvolvimento latino-americano e de sua vinculação com os grandes centros industriais"(PREBISCH,1979c,p.7). Segundo Flechsig, "As teorias da CEPAL, sob a influência de Prebisch, constituíram o primeiro sistema relativamente independente e coerente de economia política na América Latina, não representando nenhuma recepção mecânica das doutrinas econômicas burguesas elaboradas para os países capitalistas desenvolvidos (...)"(FLECHSIG,1991,p.95). Para Gurrieri, o sistema centro-periferia se tornou um paradigma: um marco inicial para o desenvolvimento de outras idéias, fora e dentro da CEPAL.

Em 24 de abril de 1986, cinco dias antes de sua morte, Prebisch participa, no México, do XXI período de sessões da CEPAL. Em sua exposição, fala da necessidade de uma renovação do pensamento da CEPAL, diante dos enormes problemas por que passava a América Latina. Assinala que eram os centros que iriam definir a intensidade da política substitutiva e insiste na reforma do sistema monetário internacional. Percebe-se que mesmo admitindo o esgotamento do processo de substituição de importações já no início dos anos 60, Prebisch continuava a acreditar em tal processo até a sua última exposição pública.

## 7 - REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### 7.1 - Raúl Prebisch

1945 - Introducción al curso de economía Política. *Revista de Ciencias Económicas*, série 2, n.288, julio de 1945.

1947 - *Introducción a Keynes*. México e Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1960.

1949 - El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. In: GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

- 1950 - Crecimiento, desequilibrio y disparidades: Interpretación del proceso de desarrollo económico. In: GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.
- 1951 - Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico. In: GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.
- 1955 - Los principales problemas de la técnica preliminar de programación. In: GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la CEPAL*, México: Fondo de Cultura Económica, 1982.
- 1959 - El mercado común latinoamericano. In: GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.
- 1961 - El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria. In: GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.
- 1961 - Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional. In: GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.
- 1963 - *Dinâmica do desenvolvimento latino-americano*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1968.
- 1964 - *Nueva política comercial para el desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1964.
- 1968 - Hacia una estrategia global del desarrollo. In: GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.
- 1970 - *Transformação e desenvolvimento: A grande tarefa da América Latina*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1973.
- 1978 - Exposición en el "30 años de la CEPAL". *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n.6, segundo semestre de 1978.
- 1979 - Prólogo. In: Rodríguez, O. *Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL*. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1981.
- 1981 - *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- 1981 - Diálogo acerca de Friedman y Hayek: desde el punto de vista de la periferia. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n.15, diciembre de 1981.
- 1982 - Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo. *El Trimestre Económico*, México, vol.50, n.198, 1983.
- 1986 - Exposición (...) en el vigesimoprimer período de sesiones de la CEPAL (México D.F., 24 de abril de 1986). *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n.29, agosto de 1986.

## 7.2 - Outros autores

- FLOTO, E. El sistema centro-periferia y el intercambio desigual. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n.39, diciembre de 1989.
- FURTADO, C. *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- FLECHSIG, S. Em memória de Raúl Prebisch (1901-1986). *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol.11, n.41, janeiro-março/1991.

GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

RODRÍGUEZ, O. *Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL*. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1981.

SINGER, H.W. The distribution of gains between investing and borrowing countries. *American Economic Review*, vol.XL, n.2, mayo, 1950.