

Prebisch-Cepal: revisitando o “Manifesto de Havana” *

Jair do Amaral Filho **

Resumo

O retorno às teses seminais da Cepal tornou-se um exercício quase obrigatório para aqueles que se propõem estudar e compreender os problemas atuais da América Latina. O propósito deste texto é fazer um retorno reflexivo aos primórdios da teoria do desenvolvimento econômico da Cepal, tomando como referência o trabalho escrito por Raúl Prebisch *Introdução ao Estudo Econômico da América Latina* em 1949, ou, como ficou conhecido, o “Manifesto latino-americano”, ou simplesmente, “Manifesto de Havana”. O objetivo específico do trabalho é o de procurar identificar e recuperar a estrutura, as linhas de ideias e teses centrais contidas no Manifesto, considerado a pedra angular da criação da Comissão Econômica para a América Latina-Cepal. O presente texto está dividido em duas partes, além da introdução e conclusão. A primeira aborda o aspecto da força motriz do Manifesto e a segunda parte procura salientar quatro teses, ou linhas de ideias, privilegiadas por Prebisch no citado documento.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico; América Latina; Raul Prebisch; Cepal; Manifesto de Havana.

Abstract

Prebisch-ECLAC: revisiting the "Havana Manifesto"

The return to the ECLAC's seminal theses has become an almost mandatory exercise for those who study and aim to understand current issues in Latin America. The purpose of this text is to return to and reflect on the ECLAC's primórdios of the theory of economic development, using the work written by Raúl Prebisch *Introduction to Latin America Economic Survey*, 1949, or, as it has become known, the "Latin American Manifesto" or simply, "Manifesto of Havana" as a reference. The specific objective is to identify and recover the structure, the lines of central ideas and arguments contained in the Manifesto, considered the cornerstone of the creation of the Economic Commission for Latin America (ECLAC). This text is divided into two parts. The first analyzes the aspect of the driving force of the Manifesto and the second examines four theses or lines of ideas, favored by Prebisch in the Manifesto of Havana.

Keywords: Economic development; Latin America; Raul Prebisch; ECLAC; Manifesto of Havan.

JEL B31, N16, O21, P16.

* Artigo recebido em 18 de novembro de 2015 e aprovado em 25 de março de 2017.

** Professor Titular do Departamento de Teoria Econômica-DTE / Professor e Pesquisador do Curso de Pós-Graduação em Economia-CAEN, ambos da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, Brasil. Email: amarelojair@gmail.com.

1 Introdução

O retorno às teses seminais da Cepal¹ tornou-se um exercício quase obrigatório para aqueles que se propõem estudar e compreender os problemas atuais da América Latina, os quais têm sido responsáveis por terem colocado em xeque os fundamentos que, nascidos dessa organização, orientaram governos latino-americanos na condução do desenvolvimento de suas economias a partir dos anos cinquenta. Revisitar essas teses é, no sentido metafórico, realizar uma espécie de exumação dos paradigmas que serviram de guia doutrinário para o modelo de industrialização focado na substituição de importações, ora em profunda crise estrutural e de legitimidade. Apesar desse tom sombrio, o propósito maior deste exercício é o de render um tributo às contribuições incontornáveis de Don Raúl Prebisch ao pensamento econômico latino-americano².

O objetivo deste texto é fazer um retorno reflexivo aos primórdios da teoria do desenvolvimento econômico da Cepal, tomando como referência o texto *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas*. Este documento serviu de Introdução ao *Estudo Econômico da América Latina*, e que ficou conhecido como o “Manifesto latino-americano” (A. Hirschman, 1965 [1958]), ou “Manifesto dos periféricos” (C. Furtado, 2014), ou simplesmente, “Manifesto de Havana” (Dosman, 2011). Aliada a isso, uma pergunta motivou essa iniciativa: por que, em um determinado momento da história, foi possível se produzir, a partir da própria América Latina, largo consenso em torno de uma estratégia de desenvolvimento econômico, em contraposição ao Consenso de Washington da época – ou seja, o acordo produzido pelo encontro de Bretton Woods? Replicando a pergunta para os dias atuais, poderia se colocar por que o pensamento latino-americano, especialmente no Brasil, teve e continua a ter enorme dificuldade em gerar consenso semelhante em torno de uma nova estratégia de desenvolvimento, em contraposição ao Consenso de Washington das décadas e anos recentes?

Nessa perspectiva, embora não seja intenção deste trabalho desvendar, chama atenção o fato de que o debate sobre uma nova via de desenvolvimento, do

(1) A Comissão Econômica para América Latina-Cepal foi criada no início de 1948 pela Organização das Nações Unidas-ONU, e instalada na cidade de Santiago, capital do Chile, país proponente da sua criação. O economista Raúl Prebisch iniciou seus trabalhos nessa organização no mês de fevereiro de 1949, como diretor de pesquisa-consultor, quando escreveu *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, a Introdução ao *Estudio Económico de la América Latina*, apresentada na Conferência da Cepal, em Havana, em 1949. Tal documento, abordado por Prebisch em discurso livre de leitura, foi considerado um “Manifesto”, ou um “Grito de Guerra”, a favor da industrialização dos países “periféricos” latino-americanos. Após essa intervenção, Prebisch foi convidado, uma vez mais, e empossado como Diretor Executivo da Cepal onde ficou no cargo até 1963.

(2) Há uma quantidade razoável de referências importantes tratando dos legados, trajetória e influências de Raúl Prebisch e da Cepal sobre o pensamento econômico latino-americano. Dentre essas recomendam-se ver, por exemplo, Gurrieri (1982); Bielschowsky (2000); *Cepal Review* (2001); Colistete (2007); Rodriguez (2009); Dosman (2011); Furtado (2014); etc.

tipo estruturalista, não tenha produzido centralidade intelectual como também o aspecto de o mesmo não ter conquistado, em escala necessária, corações e mentes de acadêmicos, partidos políticos, *policy makers*, sendo estes últimos os responsáveis por colocar em prática as ideias econômicas. Observa-se que, passado o momento de aplicação das políticas preconizadas pelo “Consenso de Washington”, e até mesmo das políticas contrárias ao referido consenso, isto é, aos moldes desenvolvimentistas do período recente, as economias latino-americanas encontram-se desamparadas de uma referência de modelo estrutural de desenvolvimento de longo prazo; ou seja, desprovidas de um novo paradigma que possibilite formar uma nova estratégia de emparelhamento (*catching up*) em relação aos países desenvolvidos.

O presente texto não tem a ousadia de responder a essas perguntas. Elas aqui servem apenas de motivação ou pretexto para a realização de um modesto exercício cujo objetivo específico é o de procurar identificar e recuperar a estrutura do pensamento, as linhas das ideias e teses centrais contidas no Manifesto de Prebisch de 1949, considerado a pedra angular da criação da Comissão Econômica para a América Latina-Cepal. O texto está dividido em duas partes, além desta introdução e das considerações finais. A primeira abordará o aspecto da força motriz do Manifesto enquanto a segunda parte procurará salientar quatro das principais teses, ou linhas de ideias, levantadas por Prebisch no citado documento.

2 A força motriz do Manifesto: rompimento com a Lei de Say

É sabido que, em 1949, Prebisch “era sem lugar a dúvida o único economista latino-americano de renome internacional” (Furtado, 2014, p. 63), graças aos muitos estudos e artigos escritos e publicados, à larga experiência prática e à sintonia com a produção dos centros acadêmicos desenvolvidos. De acordo com o próprio Prebisch (1987), no momento em que ingressou na Cepal, ele encontrava-se na segunda fase do seu pensamento, após ter passado um tempo, entre 1943 e 1949 (primeira etapa do seu pensamento) refletindo sobre sua “experiência anterior”³. Tendo isso em conta, a força motriz das teses apresentadas por Prebisch no Manifesto repousou sobre o fato de que, a exemplo do que realizou Keynes (1983 [1936]) em sua “Teoria Geral”, rompeu com a Lei de Say⁴, cujas influências condicionavam o desenvolvimento das economias periféricas latino americanas (ver Say, 1983;

(3) Nessa primeira fase, Prebisch revela que surgiram em sua mente alguns problemas importantes, dentre eles: (i) por que teria que separar-se imediatamente das suas crenças arraigadas; (ii) por que parecia necessário que o Estado desempenhara um papel ativo no desenvolvimento?; (iii) por que ocorria que as políticas formuladas nos centros (países centrais) não podiam aplicar-se na periferia? Percebe-se que o pensamento de Prebisch estava em um momento de ruptura, quando entra na Cepal.

(4) A propósito desse rompimento em Keynes, ver Meek (1971, cap. 11).

1996)]⁵. Apresentando como premissa máxima a hipótese de que a “oferta cria sua própria demanda”, essa lei servia de arcabouço doutrinário para a teoria do comércio internacional da época, calcada na especialização produtiva. Tal teoria levava a concluir que a América Latina deveria seguir mantendo seu modelo primário exportador, dado que dispunha de grande quantidade de fatores condizentes com a especialização na produção de matérias primas e alimentos. O Manifesto significou, de um lado, uma contestação frontal a esse arcabouço, representado na teoria do comércio internacional sintetizada por Heckscher-Ohlin-Samuelson, e, de outro, um confronto com as leis de funcionamento real da divisão internacional do trabalho (DIT) prevalecente no final dos anos quarenta, período em que as economias ainda se recompunham dos estragos causados pela Segunda Guerra Mundial.

Importante chamar atenção, desde já, que Prebisch não era ideologicamente contra o multilateralismo do comércio mundial, pelo contrário. Em uma das passagens do Manifesto, o autor faz a seguinte afirmação sobre o tema: “Já existe uma experiência suficiente para nos convencer de que o comércio multilateral é o que mais convém ao desenvolvimento econômico da América Latina. Poder vender e comprar nos melhores mercados respectivos, ainda que eles sejam diferentes, sem dividir o intercâmbio em compartimentos estanques, constitui a fórmula ideal” (Prebisch, 2000, p. 104 [1949])⁶. Apesar desse reconhecimento, o fato é que as distorções e assimetrias que caracterizavam a real divisão internacional do trabalho e suas trocas comerciais, desde os anos 1930 até então, ajudaram a cristalizar sua convicção desenvolvimentista industrial que o levou a dar o “grito de guerra” industrializante aos países periféricos latino-americanos⁷. Como será visto com mais detalhe adiante, o autor identificava como causas principais dos problemas comerciais dos países latino-americanos a dotação assimétrica de fatores específicos de produção, assim como a estrutura concentrada do mercado mundial.

Nesse sentido, é razoável reconhecer que o surgimento da Cepal, trazendo consigo o “manifesto latino-americano”, significou uma espécie de “revolução cepalina” na América Latina⁸. No entanto, enquanto o movimento liderado por J. M.

(5) Não é demais lembrar que, em 1947, Prebisch havia publicado a primeira edição do seu livro *Introducción a Keynes* pela Fondo de Cultura Económica. Isto mostra que ele tinha consciência do que estava fazendo.

(6) Ao longo deste texto será utilizada a versão do Manifesto traduzida para o português e publicada no livro *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*, organizado por Ricardo Bilschowsky, e editado pela Record-Cofecon-Cepal, em 2000, por considerar a versão de mais fácil acesso no Brasil.

(7) Interessante observar que, a ideia de industrialização como caminho de desenvolvimento latino-americano já estava sendo avançada pelo grupo de técnicos ou intelectuais que havia se instalado na Cepal em 1948, antes mesmo da chegada de Raúl Prebisch nesse organismo. Nesse momento, chamou atenção da equipe seminal, da qual fazia parte Celso Furtado, o estudo *Industrialização e Comércio Exterior*, produzido pela Sociedade das Nações, no qual dava destaque para o caso da industrialização do Canadá (ver Furtado, 2014, p. 62).

(8) Para Meade (1977, p. 53-54), “Existem, de fato, duas revoluções keynesianas distintas (embora intimamente relacionadas): a primeira, a revolução teórica no âmbito da análise econômica; a segunda, a revolução prática no âmbito das políticas governamentais”. De acordo com esta definição, é possível encontrar os dois tipos de revolução em Raúl Prebisch, protagonista central da Cepal.

Keynes havia partido da questão do desemprego da força de trabalho, instalado nas economias industrializadas, para construir sua “teoria geral”, o segundo baseou-se na subindustrialização latino-americana para elaborar sua teoria e estratégia de desenvolvimento econômico. Se tal associação faz sentido, pode-se dizer que ambos os movimentos intencionaram contestar o “fatalismo” que poderia estar embutido em tais situações. Oportuno observar que, nesse período, ao longo da década de quarenta, Prebisch não estava sozinho, pois outros gritos industrializantes puderam ser ouvidos pelo mundo, inclusive na América Latina, e Brasil, especificamente⁹. Dentre aqueles que se alinhavam com Prebisch, naquilo que se pode denominar de uma recomendação esquematizada de industrialização, esteve Rosenstein-Rodan (2010; [1943]) que propunha a estratégia de industrialização, do tipo *big push*, para a Europa do Leste e do Sudeste (ou Extremo Oriente). Todavia, a motivação de Rosenstein-Rodan era diferente, pois o seu foco era equacionar o problema do desemprego da força de trabalho nos países atrasados, sem usar o recurso da emigração.

Dessa maneira, a Cepal tornou-se a primeira “escola”¹⁰, fora do âmbito dos países avançados, a desafiar os paradigmas contidos na teoria neoclássica do comércio internacional, abalando, com efeito, as estratégias de desenvolvimento implicitamente preconizadas por esta última. A Cepal marcou assim o lançamento de uma revolução *à la* keynesiana periférica, que a transformou na “escola” rival da corrente ortodoxa, sustentada na ideologia do livre comércio (impulsionada por Heckscher, 1919; 1991 e Ohlin, 1933) que, aliás, já tinha sido enfraquecida pelo crescimento do protecionismo motivado pela grande crise dos anos trinta e pela Segunda Guerra Mundial. Embora tendo nascido no berço da Organização das Nações Unidas – ONU, o que, aliás, lhe conferiu legitimidade técnica e intelectual, pode-se dizer também que, desde o Manifesto de 1949, esse órgão acabou se destacando como *l'enfant terrible* situado no seio da grande família institucional criada em 1944 pelo Acordo de Bretton Woods. Faziam parte dessa família o Fundo Monetário Internacional – FMI, o Banco Mundial – BIRD e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT. As teses preconizadas por Prebisch caminhavam no sentido contrário do livre comércio, como também das condicionalidades monetárias e fiscais impostas pelo FMI, e do papel moderado do Estado defendido por essa família.

(9) Na América Latina não foram poucos aqueles que defenderam a industrialização, mesmo antes do Manifesto e do surgimento da Cepal. Um inventário organizado desses defensores foi realizado por Love (2011).

(10) Aqui, não se está dando conotação acadêmica rigorosa ao termo “escola”, mesmo porque, na época da criação da Cepal, não havia na América Latina escolas expressivas de economia. O uso do termo “escola” neste texto tem a intenção de destacar tal organismo como portador de um novo paradigma teórico e prático de desenvolvimento econômico, o qual procurou guardar uma coerência com as particularidades sócioeconômicas latino-americanas.

Como se sabe, a Lei de Say supõe que o custo de produção guarda uma correspondência com a renda obtida na venda da produção final de bens e serviços (incluindo os lucros) e que esta, sendo igual à demanda efetiva, se iguala à oferta. Isso deixa subentender a existência de uma relação monetária de proporcionalidade na qual a troca entre valores recebe o sinal de igualdade ou, em outras palavras, que os preços das mercadorias ofertadas mantêm correspondência com seus custos de produção¹¹. Aplicada à economia internacional dos anos trinta, quarenta e cinquenta e considerando a equalização realizada pelos fatores de produção entre os países, a Lei de Say, *vis-à-vis* das economias periféricas, deixava supor que a oferta realizada por essas economias, junto ao mercado mundial, poderia criar a demanda necessária em termos de bens de consumo final e bens de produção. Essa demanda se realizaria no mercado mundial dentro de uma divisão internacional do trabalho que produziria preços relativos convergentes. A ideia subjacente, e que se tornou alvo principal das teses de Prebisch, é que os frutos provenientes das funções de produção nacionais seriam distribuídos de maneira equânime entre os agentes econômicos e os países exportadores.

Nesse contexto, para o seu funcionamento, a lógica da Lei de Say exige que as economias nacionais se especializem na produção e na exportação das mercadorias para as quais existe uma abundância de fatores internos de produção, o que lhes permite, por meio do uso intensivo do fator, uma vantagem em termos de custos de produção em comparação aos outros produtores, tomando-se como referência a alocação ótima dos fatores e os custos de oportunidade. Com efeito, esta lei requer, muito claramente, o cumprimento ou a aplicação do princípio ricardiano das “vantagens comparativas“, segundo a regra dos “dois países e dos dois produtos“ (2 X 2), como dizia D. Ricardo se referindo a Portugal e Grã Bretanha a respeito do vinho e dos produtos têxteis¹². Trazendo a situação para os anos trinta e quarenta, poderia-se falar em Grã Bretanha produzindo manufaturas e estradas de ferro e Argentina e Brasil produzindo carne, cereais, café, algodão, etc.

Sobre esse argumento de base, o modelo ortodoxo neoclássico desenvolvido ao longo dos anos 1910, 1930 e 1940 (por Heckscher-Ohlin-Samuelson – H-O-S), além de ter descartado a teoria do valor-trabalho de D. Ricardo, substituindo-a pela teoria dos preços relativos, acrescentava ainda duas outras hipóteses, quais sejam: uma, que pressupunha não existir mobilidade de fatores de produção entre as economias nacionais e, outra, que todas as mercadorias deveriam ser comercializadas livremente através da prática do “*laissez-passer*“, isto é, do livre comércio. Ou seja, essa seria a estrutura ideal, racional e lógica para que os países pudessem trocar fatores abundantes em seus territórios por fatores escassos (o

(11) Para um aprofundamento sobre os fundamentos da Lei de Say, e suas implicações, assim como as contraposições em relação à referida Lei, sugere-se ver o livro de Miglioli (1981).

(12) Entretanto, os neoclássicos, quanto a eles, admitem a produção de vários produtos.

chamado modelo 2x2x2). O mercado mundial seria, portanto, o espaço e a instituição suprema pelos quais deveria ser determinado o equilíbrio geral entre as ofertas e as demandas nacionais, com seus respectivos preços justos.

O mérito “revolucionário” de Prebisch encontrava-se, pois, no ponto em que ele negou o funcionamento da Lei de Say para os países periféricos latino-americanos, *vis-à-vis* das economias desenvolvidas, ou seja, industrializadas. Entretanto, para fazer isso, o autor escolheu tomar caminho metodológico diferente ao de Keynes, já que considerava este último excessivamente apegado à esfera monetária, o que era insuficiente para explicar a dinâmica cíclica da economia, e distante da realidade econômica da periferia do mundo capitalista¹³. Ao contrário de Keynes, Prebisch procurava entender os movimentos cíclicos da economia a partir das forças endógenas do sistema capitalista. Percebe-se que a refutação da Lei de Say efetuada por Prebisch passou por dois argumentos fundamentais: o primeiro, político, dirigia-se ao baixo coeficiente de importação dos EUA, que acumulavam excessivamente reservas cambiais, provocando escassez de dólares no mercado internacional e, o segundo, era associado aos mecanismos de funcionamento do comércio externo. Neste caso, para Prebisch, os preços de oferta dos produtos primários exportados não correspondiam (necessariamente) aos seus custos de produção, nem havia convergências entre os preços relativos dos produtos primários e industrializados, argumento desenvolvido por meio da tese da deterioração dos termos de troca, aliás, plataforma fundadora da “escola” cepalina¹⁴.

A despeito do amplo consenso que se instalou entre os economistas, em indicar a referida tese como sendo o carro-chefe da revolução cepalina, é plausível afirmar que ela foi o “Cavalo de Tróia” criado por Prebisch para embarcar sua convicção sobre o papel histórico e fundamental ocupado pelo progresso tecnológico no processo de desenvolvimento econômico. Este é o núcleo duro do seu pensamento, manifestado com firmeza no Manifesto, e por meio do qual ele construiu sua crítica em relação à distribuição desigual da propagação dos seus frutos entre nações centrais e periféricas. Associada à ideia de progresso, já presente em Smith, Ricardo e Marx, o setor industrial é visto por Prebisch como o setor de vanguarda, e aquele com a maior capacidade de provocar, mobilizar e absorver

(13) O fato de Prebisch ter sido estudioso e admirador de Keynes não o transformou em um keynesiano “perfeito”, pelo contrário, havia muitas restrições teórico-metodológicas de Prebisch em relação a Keynes no tocante à “Teoria Geral”, especialmente em relação aos argumentos relativos aos movimentos cíclicos da economia. Para ver as diferenças entre ambos sugere-se ver Caldentey e Verneng (2012).

(14) É interessante observar que, quando estudante universitário, na Universidade Nacional de Buenos Aires, Prebisch estabeleceu contatos acadêmicos com o professor Alejandro Bunge, da Universidade Nacional de La Plata (UNLP), o qual já questionava severamente a teoria das vantagens comparativas bem como o livre-comércio. O professor Bunge defendia uma industrialização para a Argentina como complemento à especialização agrícola do país. Nesse momento, o jovem Prebisch não era muito convencido sobre as ideias de Bunge, dada a excelente situação econômica, em termos de renda *per capita*, que gozava a Argentina no início do século XX (ver Dosman, p. 48-54).

progresso tecnológico, e ainda aumentar a produtividade e o produto *per capita* da economia como um todo.

Apesar desse ponto forte, não se pode negar, nos dias atuais, que Prebisch era razoavelmente otimista em relação à propagação dos frutos do progresso técnico, em seu território de origem, como também não se pode deixar de observar que o autor não demonstrou o processo de origem da tecnologia. Esta deficiência era comum na época, o que marcou também o modelo de crescimento de R. Solow na década de cinquenta. Olhando para trás, pode-se dizer que, se no plano internacional Prebisch se afastou da *theory of trickle-down growth*, no entanto, no plano interno (nacional) ele acaba se aproximando dessa teoria¹⁵.

A negação da Lei de Say leva Prebisch a propor, de maneira explícita, a industrialização como via de desenvolvimento e, em sintonia com a revolução keynesiana, a demanda efetiva doméstica tornar-se-ia o motor principal dessa proposição. Assim, ao contrário de se consagrar diretamente a uma política de emprego, Prebisch reclama uma (política de) industrialização “para dentro”, impulsionada pelo mercado doméstico, por meio da continuidade do processo de substituição de importações (SDI). De acordo com Prebisch, tal processo tinha sido verificado, de forma não intencional, em vários momentos históricos da economia latino-americana, normalmente naquelas fases de descenso, ou “fase minguante”, do ciclo econômico dos países centrais, quando então se provocava escassez de divisas nos países periféricos, e estes eram obrigados a restringir suas importações¹⁶. No exato momento do Manifesto, Prebisch constata em alguns casos (entre países latino-americanos) “intenso desenvolvimento industrial” (Prebisch, 2000, p. 117 [1949]). Não é demais lembrar que, nesse momento, no Brasil, o governo de Gaspar Dutra, mesmo não sendo industrializante, acolhia uma expansão do setor industrial, isto após longo período varguista marcado por inúmeras intervenções setoriais que criaram a base industrial moderna do país.

Deve-se salientar que o esforço concentrado do país em um processo de industrialização não significava dizer, para o autor, que a agricultura ficaria relegada a um nível inferior, ou mesmo abandonada, como insinuaram alguns críticos a exemplo de J. Viner (1952). Ao contrário, esta, na opinião de Prebisch, expressada no Manifesto, deveria passar por um processo de modernização tecnológica, a fim de aumentar sua produtividade, liberar mão de obra e manter suas exportações com vistas a financiar o processo de industrialização. Além disso, uma vez absorvendo progresso técnico, a agricultura deveria propagar os benefícios da modernização para

(15) Sobre essa teoria recomenda-se ver Aghion e Patrick (1997).

(16) A industrialização “para dentro”, via substituição de importações, não deve ser confundida com industrialização autossuficiente. Segundo Rodriguez (2009, p. 120), “pode-se afirmar que não é propugnada qualquer expansão excessiva e indiscriminada da indústria motivada por um desejo de autossuficiência”.

toda a sociedade por meio da redução dos preços finais dos alimentos¹⁷. Apesar das críticas dirigidas à Cepal em razão da sua visão dualista presente na agricultura latino-americana, isto é, latifúndio *versus* minifúndio, não se observa no Manifesto uma atenção específica nessa direção. O que se sabe é que Prebisch, no tocante à Argentina, era bastante favorável à reforma agrária, aliás, ponto programático do Partido Socialista da Argentina na época da sua juventude, com o qual flertou, mas essa proposta compreensivelmente foi evitada em seu Manifesto¹⁸.

Assim, ao propor a industrialização como caminho de desenvolvimento, e por meio de um argumento economicamente racional, Prebisch descobre o “santo graal” tão procurado por intelectuais, *policy makers* e políticos latino-americanos, a exemplo dos grupos de intelectuais e empresários, estes nucleados, por exemplo, em torno da liderança de Roberto Simonsen na Federação das Indústrias de São Paulo-Fiesp, no Brasil¹⁹. Ainda neste país, na metade da década de cinquenta, esse tema ganha centralidade no interior do Instituto Superior de Estudos Brasileiros-Iseb (criado pelo Decreto n. 37.608, de 14 de julho de 1955). Esse foi o caminho do consenso cepalino, pois, essa massa crítica acreditava que o “desenvolvimento devia ser o produto de uma estratégia nacional de industrialização” (Bresser-Pereira, 2005, p. 205). Tudo faz crer que Prebisch foi, na Conferência de Havana, o porta voz e detentor de procurações tácitas de muitos que clamavam por esse caminho, que, aliás, já se mostrava mais ou menos evidente em alguns países do continente, como Argentina, Brasil, Chile e México. Nesse sentido, não seria demais afirmar que o autor fez boa utilização de seu arsenal intelectual e técnico, quando impressionou os delegados da ONU com seus argumentos econômicos racionais e temperados com tom político determinado.

3 Quatro teses, ou linhas de ideias, contidas no Manifesto de Prebisch

Como foi visto acima, o mérito de Prebisch foi o de ter dado uma forte contribuição para que houvesse uma ruptura epistemológica em relação ao pensamento ortodoxo neoclássico do comércio exterior, da sua época, tanto no

(17) Aliás, Prebisch era ressentido com o fato de alguns críticos interpretá-lo como sendo um economista que opunha a indústria contra a agricultura. Em entrevista concedida a Pollock; Kerner e Love em 1985 Prebisch rechaça com veemência essa interpretação, e coloca que sua posição era que a agricultura deveria ser modernizada, mas não desprezada em detrimento da indústria. Ver Pollock; Kerner and Love (2001).

(18) Originário de Tucumán, Prebisch pôde conhecer de perto o sistema produtivo açucareiro da região, baseado sobre uma estrutura agrária concentrada, sob o controle de alguns latifundiários e funcionando em regime de trabalho com alta taxa de exploração de trabalhadores indígenas, mestiços pobres (ver Dosman, cap. 1).

(19) Roberto Cochrane Simonsen (1889-1948) não testemunhou o lançamento do Manifesto de Prebisch, pois faleceu em 1948, mas em “Seus pronunciamentos públicos constantemente referiam-se aos aspectos sociais do País. Via na industrialização a única solução efetiva para esse estado de coisas, já que a pobreza na agricultura era quase endêmica. ‘A grande indústria (*nas palavras de R. Simonsen*) por toda parte do mundo em que se instala, traz como corolário o aumento dos salários, o barateamento da capacidade de consumo’ (citação reproduzida por Heitor Ferreira Lima)” (Doellinger, autor da Introdução de Gudín; Simonsen, 1978, p. 18).

tocante à tese da especialização da produção nacional quanto no que diz respeito à ideologia do comércio livre das mercadorias entre as nações, peça central nos ajustes dos preços relativos. Prebisch constatou na real divisão internacional do trabalho (DIT) o foco principal da desigualdade econômica entre as economias industrializadas e primárias. Como também já foi colocado anteriormente, essa ruptura continha a negação central do funcionamento da Lei de Say para as relações comerciais entre as nações, e foi o alicerce para a construção da tese por meio da qual passou a dividir as economias nacionais entre Centro, industrializado e desenvolvido, e Periferia, semi-industrializada e em desenvolvimento, ou subdesenvolvida como era entendido na época. Ou seja, Prebisch encontrou uma via pela qual estruturou uma teoria crítica ao imperialismo, sem recorrer no entanto ao instrumental conceitual marxista-leninista disponível na época, mas que, apesar de evitar radicalismos disruptivos, implicaria em descontinuidades importantes nas relações econômicas entre Centro e Periferia²⁰. Enfim, nos parágrafos seguintes serão identificadas e exploradas quatro teses que se sobressairam no Manifesto de Prebisch, sendo duas colocadas em forma de diagnóstico e outras duas formuladas em tom de solução aos problemas estruturais e de coordenação do processo de desenvolvimento.

3.1 Primeira tese: relações Centro-Periferia e a (necessidade da) industrialização

Segundo Prebisch (2000 [1949]) a desigualdade econômica mundial se reproduzia por meio de uma relação comercial entre o Centro e a Periferia. Para a ortodoxia neoclássica, se desigualdade existisse, seria por causa dos mecanismos de proteção utilizados pelas economias que não aceitavam o modelo multilateral de comércio. Logo, essa desigualdade era entendida como sendo um fenômeno natural e transitório, até as nações reconhecerem a importância e a eficácia das vantagens comparativas. Assim, cada nação deveria se especializar na produção das mercadorias para as quais tivesse uma abundância de fatores de produção, para que fosse tirado o máximo de vantagem alocativa. Neste caso, era natural que o Centro se especializasse na produção de bens industriais, devido à abundância de capital e tecnologia enquanto que a Periferia se especializasse na produção de bens primários, dada a grande oferta de terra e força de trabalho. Cada nação teria assim uma função de produção compatível com os fatores de produção disponíveis, de tal sorte que todas as funções de produção nacionais estivessem em condições de se igualar, em termos de produtividade, custos de produção e preços finais dos produtos.

(20) De acordo com Dosman (2011, p. 59-61), Prebisch utilizou pela primeira vez o conceito Centro-Periferia dentro do seu artigo “Notas sobre o nosso meio circulante”, publicado na *Revista de Ciencias Económicas* em 1921-1922, no qual esse conceito é utilizado para demonstrar as disparidades regionais entre Buenos Aires e o restante do país.

A proposta de desenvolvimento econômico concebida pela escola neoclássica estava, pois, implícita no interior do arcabouço teórico do comércio internacional. Para esta escola, a especialização ótima da produção poderia permitir, no final das contas, a obtenção de custos de produção vantajosos que, por sua vez, propagariam os bons frutos para todos os participantes da economia mundial, a partir, por exemplo, do progresso técnico adotado pelos países industrializados. Em outros termos, as vantagens comparativas permitiriam, na compreensão dessa corrente, uma convergência dos preços relativos de todos os bens oferecidos no mercado mundial²¹.

Ao contrário dessa corrente, Prebisch defendeu a tese de que a especialização da Periferia, na produção de bens primários, produziria e produzia de fato, em primeiro lugar, um diferencial de produtividade a favor dos países industrializados e, em segundo lugar, uma tendência de não convergência entre os preços relativos, causando assim uma transferência involuntária de renda da Periferia em direção ao Centro. Este argumento se apoiava sobre o fato de que as economias primário-exportadoras eram desfavorecidas pela deterioração dos termos de troca entre Centro e Periferia, ao contrário de serem favorecidas.

Deriva daí, portanto, a defesa da tese da industrialização para a América Latina. Todavia, é curioso observar no Manifesto que a recomendação dada por Prebisch aos países do continente é para que, primeiro, não se busque uma industrialização a qualquer preço, no rumo da “autossuficiência”, e segundo, que evitem a redundância na escolha dos setores ao mesmo tempo em que o fracionamento dos mercados. Para a primeira recomendação disse: “é necessário definir com precisão o objetivo que se persegue através da industrialização” (Prebisch, 2000, p. 78 [1949]), a fim de evitar “a quebra de produtividade” e aumentar o “bem-estar mensurável das massas”. Para a segunda recomendação, colocou: “Nos países da América Latina, de um modo geral, vem-se procurando desenvolver, do lado de cá da fronteira, as mesmas indústrias existentes do lado de lá. Isso tende a diminuir a eficiência produtiva e conspira contra a consecução do objetivo social buscado” (Prebisch, 2000, p. 79 [1949]). Prebisch tinha em mente a “interdependência econômica” dentro da América Latina. Ao ser questionado sobre a cooperação latino-americana por Pollock, Kermer e Love (2001, p. 21), em entrevista, Don Raúl respondeu: “*This is a matter very close to my heart*”.

Importante salientar que Prebisch não tirou a tese da deterioração dos termos de troca do seu chapéu. Ao aceitar o convite para ser consultor da Cepal levou consigo para Santiago do Chile um *curriculum* suficiente para lhe permitir a

(21) Entre 1948 e 1949 Paul Samuelson renovava e reforçava a teoria neoclássica do comércio internacional com seus dois famosos artigos “International trade and equalisation of factor prices” (1948) e “International trade and equalisation once again” (1949).

formulação de teses sólidas. Nos cargos que ocupou em sua trajetória, pôde acompanhar, acumular, refletir e analisar dados e informações sobre as relações comerciais internacionais da Argentina e de outros países.

No Manifesto (2000, p. 81, [1949]), Prebisch utiliza como base empírica uma tabela contendo uma série longa de dados, de 1876-80 a 1946-47, cujo título era “Relação entre os preços dos produtos primários e dos artigos finais da indústria (preços médios de importação e exportação, respectivamente de acordo com os dados da Câmara de Comércio” – Base: 1876-1880=100). A fonte dos dados era a Organização das Nações Unidas, *Postwar Price Relations in Trade Between Underdevelopment and Industrialized Countries. E/CN. I/Sub3/W. 5*. Constata-se que “nos anos 1930, só era possível comprar 63% dos produtos finais da indústria adquiríveis nos anos 1860 com a mesma quantidade de produtos primários para comprar a mesma quantidade de artigos finais da indústria” (Prebisch, 2000, p. 82 [1949]). Entretanto, em alguns outros anos (durante a Segunda Guerra, por exemplo) a relação foi favorável para os países periféricos, quando estes aumentaram suas exportações de produtos primários. Mas, essa situação favorável, segundo aponta Prebisch, era conjuntural. É preciso dizer que, o problema dos termos de troca entre países centrais e periféricos estava no ar entre pesquisadores acadêmicos e consultores internacionais, a exemplo de H. Singer (1950), que desenvolveu um estudo para uma subcomissão da ONU, exatamente no ano de 1949, sobre o mesmo tema em *Post-war Price Relations Between Under-developed and Industrialized Countries*. Prebisch teve acesso à versão preliminar deste estudo, com o qual se identificou e o qual deu a ele estímulo para completar a redação do seu Manifesto (ver Dosman, 2011, cap. 11 e Furtado, *Fantasia organizada*, 2014, cap. 3).

Para defender a tese da deterioração dos termos de troca, Prebisch mobilizou três linhas de argumentação. A primeira estava associada ao problema da elasticidade-preço e elasticidade-renda da demanda em relação aos produtos primários. Apesar de se transformar em um argumento muito popular, e ter sido interpretado pelos analistas críticos da Cepal como sendo de primeira ordem, essa linha de argumentação aparece de forma implícita e sutil no Manifesto. A segunda linha, que se coloca explicitamente e também com muita força, é ligada à problemática da desigualdade da distribuição dos frutos do progresso técnico entre os países centrais e periféricos. A terceira linha de argumentação é complementar à anterior e está vinculada ao aspecto do ciclo econômico das economias centrais, e, mais especialmente ao ciclo econômico do “centro cíclico principal” no final da década de quarenta, qual seja, dos Estados Unidos.

No tocante à primeira linha de argumentação, ou seja, a questão das elasticidades da demanda, tal argumento, que se tornou mais presente nos escritos da Cepal em anos posteriores à aparição do Manifesto, se baseou no fato de que as elasticidades preço e renda da demanda por produtos primários (matérias primas e

alimentos) estão abaixo de um (1,0), enquanto essas mesmas elasticidades, em relação aos produtos industrializados, são iguais ou maiores do que um (1,0). Apoiado em uma lei quase que natural, esse argumento procura mostrar a existência de um padrão no qual, quando os preços dos produtos primários caem, a demanda por estes, em situação de reação, não aumenta na mesma proporção. E quando a renda da população aumenta, a demanda por produtos primários não aumenta na mesma proporção do crescimento da renda, apresentando propensão marginal decrescente. Isto significa dizer que, quando há crescimento do produto *per capita* da população de um país, há também uma tendência à desprimarização na demanda geral.

Com relação à segunda e mais forte linha de argumentação, isto é, a assimetria na distribuição dos frutos do progresso técnico, Prebisch afirmava que, ao contrário da tese dominante, os frutos do progresso técnico quando adotados na indústria dos países centrais não eram distribuídos equitativamente com os países periféricos. Para o autor, “os imensos benefícios do desenvolvimento da produtividade não chegaram à periferia numa medida comparável àquela de que logrou desfrutar a população desses grandes países” [Prebisch, 2000, p. 72, (1949)]. Para o mesmo autor, a falha dessa premissa estava no fato de que a teoria neoclássica atribuía um caráter geral a um fenômeno circunscrito aos países centrais. Embora admitindo que o aumento da produtividade, proveniente do progresso técnico na indústria, beneficiava os países periféricos por meio do aumento da demanda por produtos primários, Prebisch insiste incansavelmente, em seu Manifesto, na tese de que “os benefícios do progresso técnico concentram-se principalmente nos centros industrializados, sem serem transmitidos para os países que compõem a periferia do sistema econômico mundial” (Prebisch, 2000, p. 80, [1949]).

O ponto central dessa argumentação prebischiniana pode ser resumido da seguinte maneira: na medida em que a indústria se apresenta como o setor com maior capacidade de absorção de progresso tecnológico, a consequência é que o índice de produtividade por trabalhador industrial é maior do que o índice de produtividade por trabalhador na agricultura. Sendo assim, teoricamente, a indústria pode se beneficiar de uma redução relativa em seus custos de produção e diminuir os preços finais dos seus produtos. Na sequência, criam-se as condições para que lucros e salários reais sejam aumentados, produzindo assim um aumento do padrão de vida da população.

Para Prebisch, essa série de benefícios ficava restrita aos países industrializados, não atingindo os países periféricos, pois, devido ao baixo grau de progresso tecnológico introduzido na agricultura desses últimos, gerava-se uma desvantagem em termos de produtividade e, conseqüentemente, em termos de troca. Sendo assim, o poder de compra dos produtos primários gerados na Periferia era inferior ao poder de compra dos produtos manufaturados nos países centrais. Além

disso, segundo Prebisch, sendo os salários dos trabalhadores industriais rígidos, devido à força dos sindicatos, a queda dos preços desses produtos não era transmitida para os países periféricos.

Percebe-se que o autor cepalino estava muito focado nas relações de troca entre estados nações, o que o fez negligenciar os impactos da introdução do progresso técnico sobre a estrutura de mercado da economia na qual este fenômeno ocorria, fato que o levou a ser otimista em relação à distribuição dos frutos do progresso tecnológico no âmbito dos países centrais, como já foi assinalado acima. Mesmo já tendo acesso aos escritos de Schumpeter, Prebisch não considerou os efeitos indesejáveis provocados pelo progresso técnico sobre a estrutura concorrencial, as taxas de lucro e de salários, e os preços finais dos produtos. Esta percepção, no entanto, aparecerá com muita clareza em Labini, ex-aluno de Schumpeter em Harvard, na sua obra *Oligopólio e progresso técnico* (1984 [1956]), na qual desenvolve raciocínio muito parecido com o de Prebisch em torno da relação entre agricultura, progresso técnico e indústria.

Para Labini (1984, p. 119), havia (na questão da distribuição de renda) “um problema de importância fundamental: como são distribuídos os frutos do progresso técnico nas diversas formas de distribuição no nível de emprego e no desenvolvimento econômico em geral”. Para o autor, entre os economistas clássicos (Smith e Ricardo) o método pelo qual os frutos do progresso técnico eram distribuídos se baseava na concorrência perfeita, ou seja, o “método ideal”, no qual todas as empresas têm acesso às novas técnicas de produção e todos os produtos apresentam redução de preços, beneficiando, assim, toda a sociedade. Neste caso a “difusão concorrencial dos frutos do progresso técnico promovia o próprio desenvolvimento” (Labini, 1984, p. 119). No entanto, na indústria, quando há oligopólio ou monopólio, segundo este autor, “somente uma parte dos frutos do progresso técnico se traduzem em diminuição dos preços” (Labini, 1984, p. 121), o que significa dizer existência de rigidez dos preços ao longo do tempo.

Para esse autor, a indústria no século vinte passou a apresentar rigidez nos preços dos seus produtos, em razão do movimento de concentração industrial e do aumento da organização sindical, diferentemente da agricultura na qual essa concentração era mais fraca e mais lenta, e mais lenta também a organização sindical dos trabalhadores. Em Labini (1984, p. 123), “as relações de troca entre produtos agrícolas e produtos industriais se desenvolvem contra a agricultura”, pelo fato de, na indústria, dominar a estrutura de oligopólio e, na agricultura, dominar a estrutura de concorrência. Para ele, nessas condições, os preços agrícolas tendem à flutuação e à queda, mas isso, no entanto, é mais verdadeiro para os produtos chamados “pobres”, ou os cereais, para os quais existe uma baixa elasticidade-renda da

demanda²². Fazendo uma comparação entre as análises de Prebisch e Labini, percebe-se que, primeiro, a questão da distribuição dos frutos do progresso técnico, dentro de um sistema econômico sob processo de industrialização, era uma preocupação difundida entre os estudiosos do desenvolvimento econômico na década de cinquenta e, segundo, que o rompimento de Prebisch com a teoria do comércio internacional da época (H-O-S) foi parcial, pois ele se manteve em linha com o postulado neoclássico da concorrência perfeita²³.

Por fim, a terceira linha de argumentação de Prebisch para justificar a deterioração dos termos de troca, se apoiou sobre o movimento cíclico dos países centrais. Sobre essa argumentação o autor ainda adiciona a constatação do baixo coeficiente de importações da economia americana, naquele momento do Manifesto o principal centro cíclico da economia mundial. Esta linha se destaca pela originalidade (*vis-à-vis*, por exemplo, a H. Singer), mas também pelo seu teor político em relação ao elevado grau de poder econômico alcançado pela economia americana e suas influências sobre as economias latino-americanas, em particular no tocante à escassez de divisas nestas últimas.

O ponto central desse argumento se assenta sobre o movimento cíclico das economias centrais, puxado pelo “centro cíclico principal”. Prebisch afirma que quando as economias centrais entram em fase de expansão do seu ciclo econômico, alavancado por uma onda de aumento da produtividade provocada pelo progresso técnico (*à la* Schumpeter), a demanda agregada se torna maior que a oferta agregada, momento que se marca pelo aumento dos lucros assim como dos preços finais dos produtos (inflação). Nesta fase cíclica, os empresários dos países centrais, beneficiados pelo aumento em seus lucros, transferem parte destes para os produtores primários localizados nos países periféricos. Nota-se, porém, um movimento de apropriação dos frutos do progresso técnico, pela Periferia, proporcionado pelo aumento da demanda externa e dos preços de mercado dos produtos primários, já que os preços destes últimos crescem mais rapidamente que os preços dos produtos industriais nesse momento do ciclo.

Entretanto, na segunda fase do ciclo, momento de descenso, ou “fase minguante”, a demanda agregada nos países centrais fica abaixo da oferta agregada, quando então há queda dos lucros e redução dos preços dos produtos industriais. Nessa fase, portanto, segundo Prebisch, os preços dos produtos primários descem mais rápido que os preços dos produtos industrializados, permitindo assim

(22) Em contraposição aos produtos “pobres”, Labini considerava os produtos “ricos”, como os “zootécnicos”, cuja elasticidade-renda da demanda pode ser menor, igual ou superior à unidade.

(23) No entanto, é preciso não subestimar a percepção de Prebisch, pois, na década de vinte, em estudo realizado para a Sociedade Rural da Argentina, o mesmo denunciou a existência de uma estrutura oligopolista no segmento de transporte de carne refrigerada, controlado por empresas estrangeiras, as quais tinham como trunfo a tecnologia de refrigeração.

transferência de renda das economias periféricas para as economias centrais. Para reforçar essa ideia, o autor acrescenta que uma vantagem adicional para os países centrais está no fato de que a “contração do lucro”, na segunda fase cíclica, não se dá com a mesma elasticidade que acontece com a “dilatação do lucro” na primeira fase, pois, no momento de descenso os lucros, salários e preços apresentam certa rigidez. O fato é que o lucro não retorna à posição anterior porque os salários (aumentados) são rígidos. Neste momento, os países periféricos, tendo aumentado sua produção para atender o crescimento da demanda dos países centrais, acabam sofrendo uma retração dos preços dos seus produtos exportáveis²⁴.

Parece não haver dúvida de que essa linha de argumentação desenvolvida por Prebisch marcou por sua originalidade. No entanto, para ser melhor compreendida, ela deve ser completada pela sua visão crítica em relação ao papel desempenhado pela economia dos EUA, que se transformou ao final da guerra no epicentro dos países centrais. Sua principal crítica centrou-se no fato de que a economia americana, desde os anos posteriores à Grande Crise de 1929 e até o final da Segunda Guerra Mundial, havia se transformado em um polo poderoso de absorção e concentração de ouro (divisas), resultado de um longo processo de acúmulo de superávits comerciais. Para Prebisch, esse fenômeno estava sendo causado pelo fechamento da economia americana, identificado na redução de 5% (nos anos 1930) para 3% (nos anos 1940) do seu coeficiente de importações.

Muito provavelmente, a frase emblemática de que “a realidade está destruindo na América Latina aquele velho sistema de divisão internacional do trabalho (...)”, mencionada logo no início do Manifesto, está associada ao desequilíbrio causado pela economia americana e que dava o tom no quadro interpretado por Prebisch no momento em que escreve esse documento. Nesse sentido, a industrialização latino-americana aparece para o autor como a forma, não só de desenvolver as economias da região, mas também como a única forma de contrabalançar esse desequilíbrio. Além disso, defende também políticas anticíclicas por parte dos governos latino-americanos para fazer face aos movimentos cíclicos emitidos pelo Centro.

Antes da intervenção teórica de Prebisch e da Cepal, a industrialização na América Latina ocorria de maneira não intencional, ou seja, por meio das crises econômicas e das guerras mundiais, das quais o efeito era a endogeneização do consumo e do processo de acumulação do capital provocada por certo relaxamento nas relações comerciais entre os Estados-nações do Centro e da Periferia. Tal relaxamento, em muito, era potencializado pelas políticas nacionais latino-

(24) Prebisch havia constatado empiricamente esse fenômeno ao fazer estudos empíricos profundos no início dos anos vinte sobre a produção e exportação da carne argentina, para a poderosa Sociedade Rural da Argentina (Dosman, 2011).

americanas em defesa dos balanços de pagamentos, a exemplo da política de tarifas alfandegárias. Entretanto, uma vez superada a crise externa, as dificuldades inerentes ao processo autônomo de acumulação de capital, dentro do contexto de um reforço das ligações entre Centro e Periferia, se reiniciavam dentro de um movimento pendular²⁵. Em termos gerais, o argumento prebischiniano colocava em causa a configuração real da divisão internacional do trabalho, baseada sobre a especialização perversa, e propõe a sistematização da industrialização na Periferia.

Assiste-se, pois, à formatação de um projeto de industrialização para a Periferia apoiado por uma intervenção estruturada e voluntária do Estado, em consonância com o que vinha sendo realizado de forma empírica e reativa, por exemplo, na Argentina e no Brasil desde os anos trinta. Essa ideia era mais ou menos simples, isto é, as condições de uma industrialização acelerada podiam ser criadas, ou aproveitadas, de maneira voluntária, guiadas pelos desequilíbrios manifestados entre a demanda agregada interna e a oferta agregada interna. Nesse aspecto, Jacquemot et Raffinot (1985, p. 224) precisam que: “Esse desequilíbrio deve ser programado de maneira que (o mesmo) não apareça tão cedo, antes que as capacidades de produção sejam efetivamente instaladas (o que criaria tensões inflacionistas), nem tão tarde (o que comprometeria a dinâmica das novas indústrias). Isto pode ser estabelecido através do jogo das tarifas aduaneiras, pela desvalorização da moeda e pelas subvenções iniciais às indústrias de substituições”.

É interessante notar que as proposições de Prebisch se aproximavam preferencialmente das teses de List (1983) – as quais encorajavam as potencialidades internas dos países não industrializados em benefício do desenvolvimento de um capitalismo nacional, contra as imposições do Centro – que das teses de A. Smith, D. Ricardo e S. Mill, que sustentavam o *status quo* das exportações do Centro. Muito claramente, Prebisch estimulou os governos dos países periféricos a recolocarem no lugar a escada que dava acesso ao desenvolvimento industrial, escada essa chutada pela Grã Bretanha, de acordo com F. List (1983), mas que tinha destino certo para a América do Norte (EUA e Canadá), conforme sugere Prebisch.

3.2 Segunda tese: dualismo, estruturalismo e os obstáculos ao desenvolvimento

Prebisch, em seu Manifesto, se destaca pelo uso do racionalismo cartesiano, cujo método impõe buscar com rigor a identificação das leis gerais de funcionamento dos processos e fenômenos (econômicos), distinguindo padrões, regularidades e gerando evidências empíricas mensuráveis em condições de sedimentar conhecimento e gerar convencimentos. Como se sabe, a despeito da força oferecida por tal método, o mesmo apresenta fragilidades quando acaba transformando sistemas complexos em situações simplificadas, se aproximando do reducionismo.

(25) A esse respeito ver Salama e Mathias (1983).

Outro aspecto frágil desse método é a presença frequente da visão dualista. De certa forma, Prebisch não ficou livre desses problemas, pois, percebem-se claramente traços do dualismo cartesiano em várias das suas interpretações, em particular quando separa Centro da Periferia, o setor agrícola do industrial, o Estado da sociedade, etc., cujos campos opostos só poderiam ser unidos e homogeneizados por meio da racionalidade do progresso tecnológico e do planejamento.

Entretanto, devido ao seu ecletismo técnico e científico, e o elevado grau de autonomia intelectual, o autor conseguiu escapar das amarras cartesianas e recorrer à abordagem histórica por meio da qual se permitiu observar a emergência e a evolução de estruturas que marcam e particularizam os sistemas econômicos, evitando as generalizações abstratas próprias do método neoclássico. Mesmo conservando categorias e conceitos fornecidos pelo treinamento que recebeu no neoclassicismo keynesiano, Prebisch imprimiu no Manifesto uma abordagem geral do tipo histórico-estrutural, aliás, característica que marcou a Cepal durante sua existência, ou boa parte dela. Prebisch identificou nessa abordagem o caminho que poderia levar os latino-americanos a pensarem suas realidades com suas próprias cabeças.

De um lado, Prebisch coloca a discussão do desenvolvimento numa perspectiva da evolução, entendida como um processo marcado por rupturas e transformações estruturais, evitando a visão etapista. De outro lado, concebe-se a economia mundial como um conjunto estruturado, organizado e hierarquizado no qual havia um campo dominante, e polarizador, tratado de Centro, e outro campo dominado, chamado de Periferia, cujo funcionamento gerava relações de desigualdades. Estas, por sua vez, repercutiam no interior dos países sobre as estruturas de distribuição de renda que, na sequência, impactavam sobre a formação da poupança e do capital bem como sobre o nível de produtividade. Por esse ângulo, fica demonstrado que Prebisch não permanece restrito à visão estruturalista da economia, mas incorpora também valores éticos e morais e de justiça social em sua análise econômica.

O método histórico-estrutural, presente no Manifesto, foi o fio condutor que orientou a realização do diagnóstico estrutural da economia latino-americana. Tal diagnóstico serviu de base às proposições voltadas para a industrialização para dentro, que se difundiu na América Latina sob a forma de substituição de importações. Prebisch identificou dois grandes obstáculos estruturais ao desenvolvimento econômico na América Latina, um externo e outro interno. Do lado externo, como foi mostrado, constatou a deterioração dos termos de troca com prejuízo para os produtos primários. Adicionado a isso, descortinou o problema da escassez de dólares nos caixas dos países periféricos, por causa do tipo de inserção mundial da economia americana. Pelo lado interno, o principal obstáculo ao crescimento latino-americano era a escassez de poupança e capital (e tecnologia)

para fazer aumentar a produtividade e a renda *per capita*. Esses obstáculos colocavam limites à sua proposta de industrialização, aliás, em ritmo acelerado em alguns países da região, observado pelo próprio autor. Dada essa configuração, Prebisch traçou basicamente três cenários dentro dos quais poderia avançar, ou não, o processo de industrialização.

No primeiro, considera uma melhoria na produtividade da agricultura causada por uma “assimilação da técnica moderna”, sob um tamanho dado de população, o que faz aumentar o produto por trabalhador, melhorando a renda deste em comparação à renda dos países industrializados. O aumento da produtividade do setor agrícola implica em liberação de mão de obra e impõe a este setor uma capacidade de absorção cada vez menor desse fator. Apesar disso, a agricultura não é prejudicada, pois, não havendo deslocamento de fatores em grande escala (força de trabalho) para a indústria, a produção e a exportação agrícolas não ficam prejudicadas.

No segundo cenário, leva-se em conta a situação de “intenso desenvolvimento industrial”, verificado em alguns países latino-americanos. Neste caso, a expansão industrial é acompanhada de aumento da produtividade e aumento real *per capita* da renda do setor, significando propagação dos benefícios do progresso tecnológico a “todas as classes sociais”. Neste cenário, há deslocamentos reais de fatores da agricultura para a indústria, agravados pelo crescimento lento da demanda externa por produtos agrícolas. Neste caso, Prebisch alerta para o risco da “conspiração” contra o “propósito social da industrialização” exercido pelo aumento da propensão a consumir, e de importar, por parte de grupos que se apropriam da maior parcela da renda, que aumentou por causa da produtividade industrial. Diante dos obstáculos colocados pelo crescimento lento das exportações e da alta propensão a consumir e a importar de produtos de luxo, o autor propõe uma arbitragem governamental no sentido de reduzir, ou restringir, importações de produtos não essenciais ou operar uma recomposição das importações, a fim de abrir espaço para a importação de máquinas e equipamentos.

No terceiro cenário, Prebisch considera uma “industrialização extrema”, provavelmente semelhante à experiência do Plano de Metas no Brasil. Neste caso aumenta-se radicalmente a produção industrial, por meio da diversificação e da substituição de importações e aumento da produtividade, o que provoca sacrifícios de parte das exportações agrícolas. Para que esta situação ganhe legitimidade e consiga avançar no processo de industrialização, o autor sugere observar se o aumento da produção e da oferta de produtos industriais foi maior que o volume de produtos industriais deixados de ser importados, sob o efeito da substituição de importações. Em caso positivo, constata-se aumento da produtividade assim como da renda real da população, passando também a aliviar o papel exportador da agricultura. Cumpre-se assim, para o autor, a função social da industrialização.

Não há no Manifesto um esquema claro que pudesse descrever a dinâmica do processo de industrialização, tampouco um modelo formalizado de substituições de importações. O que parece é que, ao identificar e apontar os obstáculos e limites da industrialização, Prebisch estava sugerindo algumas trilhas pelas quais poderia ser impulsionado tal processo, ou seja, o empurrão inicial. Sobre o que viria pela frente, em termos de encadeamentos, internos e externos, supõe-se não ter feito parte da estratégia do Manifesto. Entretanto, em certo ponto deste documento, o autor demonstra ter consciência desse desdobramento ao se referir ao desenvolvimento técnico, dizendo que este “manifesta-se continuamente em novos produtos, os quais, ao modificarem os estilos de vida da população, adquirem o caráter de novas necessidades, de novas formas de gastar a receita da América Latina, que geralmente substituem formas de gasto interno. (...) Criam-se novas preferências, que exigem importações, em detrimento das preferências que poderiam ser internamente atendidas” (Prebisch, 2000, p. 91-92 [1949]). Assim, percebe-se que o autor tinha consciência de que, uma vez iniciada, a substituição de importações teria que ser um processo contínuo e cada vez mais sofisticado, demandando volumes mais elevados de capital e investimentos.

A partir desse raciocínio, e fazendo uma projeção lógica, a industrialização substitutiva de bens de consumo tenderia, a partir de certo teto, a criar um efeito circular vicioso dentro do qual cada etapa de substituição de importações engendraria novas necessidades de importações, em patamares superiores aos volumes de divisas disponíveis no país. O problema que se coloca, e que verdadeiramente foi colocado pelos fatos, em alguns países latino-americanos, como no Brasil, é que tal processo não só provocou deslocamentos brutais de fatores da agricultura para a indústria, causando queda nas exportações agrícolas, como esbarrou na escassez de poupança interna, que levou ao aumento da inflação, e produziu estrangulamentos nos balanços de pagamentos. Este era, pelo menos, o retrato da economia brasileira logo após a execução do Plano de Metas. Portanto, o diagnóstico estrutural de Prebisch contido no Manifesto parece corresponder fortemente aos fatos.

A análise estrutural de Prebisch, no que concerne os limites ao desenvolvimento econômico da América Latina, terminava por propor, de um lado, soluções pragmáticas e, de outro, políticas econômicas sem, no entanto, radicalizar suas posições e assim evitar correr o risco de perder aliados na América Latina, e ao mesmo tempo conseguir apoiadores fora dessa região. Nesse sentido, sustenta duas outras teses, as quais deveriam se ocupar de duas frentes fundamentais para o desenvolvimento latino-americano: a primeira, a necessidade de poupança externa complementar e necessária para a alavancagem da formação do capital e, a segunda, a presença de um condutor ou um coordenador do processo de desenvolvimento, o Estado planejador.

3.3 Terceira tese: poupança, formação de capital e capitais externos

A terceira tese a ser destacada no Manifesto trata da questão da poupança, da formação de capital e do capital externo. Para Prebisch, a formação de capital nos países latino-americanos era de “importância transcendental” (Prebisch, 2000, p. 110 [1949]), face às necessidades impostas pela industrialização. No entanto, para ele, a maioria das economias do continente vivia um “círculo vicioso”, qual seja, a produtividade era muito baixa e era assim porque faltava capital, e faltava capital porque a margem de poupança doméstica espontânea era muito estreita, por causa da baixa produtividade. Como se vê, o autor expõe um raciocínio muito parecido com aquele feito por R. Nurkse mais tarde, em 1953, isto é, “um país é pobre porque é pobre”, para expressar as relações circulares enfrentadas pelos países atrasados nas questões da oferta e da demanda voltadas para a formação de capital²⁶.

Para Prebisch, a estreiteza da poupança doméstica espontânea era uma consequência do estilo de consumo sofisticado de bens de consumo durável e não durável por parte dos grupos beneficiados pela concentração de renda que, além de gerar uma elevada propensão a consumir, pressionava a balança comercial por meio do coeficiente de importação. Embora não conste no Manifesto, adicionado a esse problema havia, nos países latino-americanos, distorções institucionais que resultavam em desestímulos à poupança, a exemplo da Lei da Usura no Brasil. Pelo esquema apresentado por Prebisch, as pressões exercidas pelo coeficiente de importação sobre as balanças comerciais latino-americanas não estavam sendo compensadas pelo aumento das exportações desses países, por razões já demonstradas. Assim, a poupança na América Latina era escassa não somente porque havia baixa propensão a poupar, mas também porque sua utilização era inadequada. Este quadro caracterizava a chamada “conspiração” contra a industrialização. Segundo Prebisch, “para romper esse círculo vicioso, sem deprimir exageradamente o atual consumo das massas, em geral muito baixo, é necessária a ajuda transitória do capital estrangeiro” (Prebisch, 2000, p. 109 [1949]).

Dois aspectos chamam atenção na proposta do autor, em relação à “ajuda transitória do capital estrangeiro”. O primeiro é que, apesar de considerar que “o recurso à poupança estrangeira parece (cia ser) inevitável”, ele receava que ela fosse canalizada na forma de empréstimos concedidos por bancos comerciais privados estrangeiros, pois, achava que persistia entre os países credores “a viva lembrança

(26) Essa frase consta em um artigo de Ragnar Nurkse, de 1953, publicado na *The American Economic Review*, que reapareceu posteriormente em livro organizado por A. N. Agarwala e S. P. Singh em 1958, republicado em 2010, no Brasil, (“Alguns aspectos internacionais do desenvolvimento econômico”) pela Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado.

da inadimplência dos devedores” ocorrida nos anos trinta em particular²⁷. O fato é que, no momento em que escreve o Manifesto, os países latino-americanos ainda padeciam da escassez de dólares em função do baixo coeficiente das importações norte-americano, o que poderia impor problemas de risco de inadimplência aos tomadores de empréstimos. Neste caso, disse ele, somente “um pouco de esquecimento e regras de boa conduta” poderiam restabelecer os empréstimos.

Devido a esse ceticismo, Prebisch sugere que a poupança externa poderia acontecer sob a forma de investimento direto, acreditando que, com ele, viria a tecnologia moderna e o aumento da produtividade e da renda, que seriam acompanhados da reinversão local de parte da renda em novos investimentos. O autor também menciona, em algumas passagens do texto, necessidade de diálogos e relações com órgãos financeiros multilaterais. É de se supor que Prebisch estivesse atento aos desdobramentos do Acordo de Bretton Woods bem como do Programa do Ponto IV anunciado pelo presidente americano H. Truman em janeiro de 1949. Mas, também, poderia estar prevendo um cenário positivo nos fluxos internacionais de investimentos diretos, agora voltados para a indústria da transformação. O segundo aspecto que chama atenção está na proposta da transitoriedade da participação desse recurso externo, pois, seria mais que provável que uma vez instalados os capitais estrangeiros criariam raízes e permaneceriam na América Latina, como de fato aconteceu²⁸.

Interessante notar que se, de um lado, a sugestão da transitoriedade da permanência dos capitais estrangeiros foi contrariada por fatos que ilustraram a permanência perene, de outro, seu ceticismo em relação aos empréstimos externos se confirmou, por meio do processo de endividamento e crise da dívida externa dos países latino-americanos no início da década de oitenta. Por ironia da história, esse fenômeno foi o responsável pela desestruturação do modelo de industrialização pela via da substituição de importações no continente latino-americano.

A tese sustentada por Prebisch defendia não somente a mobilidade do capital entre as nações, mas também a participação do capital externo na acumulação nacional, se opondo assim ao princípio da teoria neoclássica do comércio internacional, além de ir na contramão das várias correntes político-ideológicas latino-americanas da época, que não concordavam com a participação do capital estrangeiro no desenvolvimento industrial nacional. Indo mais longe, essa defesa colocou também em questão o princípio da teoria clássica segundo o qual a poupança

(27) Prebisch não só tinha vivido o sufoco financeiro da Argentina nos anos trinta, mas havia lido *As consequências econômicas da paz*, de Keynes, no qual descreveu e analisou o problema das reparações devidas pela Alemanha aos Aliados, depois da Primeira Guerra Mundial.

(28) Tanto aconteceu que, mais tarde, Cardoso e Faletto (1969) publicaram o clássico *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, tendo como conceito central o “capitalismo dependente e associado”, livro este que resultou de um relatório de pesquisa datado de 1965.

doméstica deveria preceder a realização dos investimentos necessários ao desenvolvimento do país, seguindo, portanto, Keynes e contrariando a Lei de Say.

A base desse argumento tem sua origem no fato de o processo de industrialização substitutiva ter necessidade de um novo salto, qualitativamente diferente dos precedentes, porque exigia uma diversificação dos setores produtivos. Essa empreitada exigiria, logo de início, capacidade financeira e domínio tecnológico para sustentar tanto as importações quanto a expansão dos investimentos industriais, como também da infraestrutura. As economias latino-americanas não podiam reunir, dentro de curto espaço de tempo, tais fatores no volume exigido, mantendo inalteradas ou sem reformas as estruturas econômicas e sociais. Para que fosse diferente, necessitaria executar uma acumulação primitiva feroz, em outras palavras, uma mudança brusca e profunda da estrutura agrária assim como uma alteração radical das políticas salarial e social. Essa alternativa não figurava, pois, nos princípios da “revolução cepalina” nem na lógica dos regimes políticos “populistas” no poder na época.

Prebisch cerca sua tese sobre a participação da poupança externa abordando a questão da inflação. Nesse ponto o autor, com certeza, decepciona aqueles analistas que procuram no mesmo algum traço de complacência em relação a esse fenômeno, já que há uma tese popular segundo a qual os estruturalistas cepalinos eram tolerantes com a inflação, pois, ela proporcionava a formação de poupança forçada, podendo assim compensar a insuficiência da poupança espontânea. Em resumo, o sentido da tese é que a inflação trazia o crescimento econômico. Prebisch reconhece a existência dessa crença e também o uso dessa prática nos países latino-americanos, entretanto, era contrário a isso, pois entendia que seus resultados eram ineficazes e perversos para as economias da região. O autor alerta para alguns riscos importantes advindos dessa prática, o que não poderia ser diferente quando se trata de um ex-diretor geral do Banco Central da Argentina, que conduziu com responsabilidade monetária o referido organismo.

De acordo com o autor, o confronto entre “necessidades privadas coletivas” e “quantidade escassa de recursos” levava os governos latino-americanos a buscar na “expansão do meio circulante” o instrumento de estímulo para o aumento do emprego, da renda real assim como da poupança e das inversões privadas, gerando assim inflação. Para Prebisch, esse poderia ser o lado positivo gerado pela inflação, entretanto, ela também trazia consigo “transtornos na distribuição da renda total” e reforço do estilo e padrão de consumo sofisticado e aumento das importações para satisfazer esse consumo, levando a um esgotamento de grande parte do ouro e dos dólares acumulados. Para o autor, a poupança forçada, proporcionada pela inflação, longe de ser um mecanismo neutro, produzia ganhadores de um lado (“empresários e demais favorecidos”) e perdedores de outro (“classe média com renda fixa”). Desse

processo emergia uma “ilusão” de aumento da riqueza da coletividade, pois, ficava comprometida a renovação dos bens de capital.

Dada essa ilusão, Prebisch lembra que o desfecho desse processo inflacionário sempre tarda a acontecer. Sistematizando o exame da questão, o autor divide o processo em três fases, a saber, (i) “euforia”; (ii) “tensões crescentes” e (iii) “reajustes dolorosos” (Prebisch, 2000, p. 113 [1949]), anunciando aqui um princípio canônico da responsabilidade monetária, segundo o qual o descontrole inflacionário sempre cobra por “reajustes dolorosos”. Antes dessa terceira fase, o autor salienta que a segunda fase é marcada por “antagonismos sociais agudos que conspiram contra a eficácia do sistema econômico” (Prebisch, 2000, p. 113 [1949]), ao criar uma atmosfera desfavorável ao desenvolvimento regular. A partir desse quadro, não restaria outra saída senão intervenções governamentais, por meio de medidas fiscais, que seriam prejudiciais à iniciativa privada.

Adicionada a essa desvantagem, Prebisch finalmente argumenta que, mesmo que seja possível acumular por meio da poupança forçada (inflação), esta pode ser condenada pelo fato de produzir uma transferência de renda de “camadas numerosas da coletividade, sem que lhes seja dado colher seus frutos, e passa definitivamente para os grupos favorecidos” (Prebisch, 2000, p. 114 [1949]). Com essa análise o autor deixa no Manifesto sua marca de competência nos campos de “moedas e bancos” e da política monetária, e imprime no referido documento conceitos seminais importantes na direção de diagnósticos-chaves caros à escola estruturalista latino-americana a exemplo do “conflito distributivo”.

3.4 Quarta tese: o Estado industrializante

Enfim, a quarta tese desenvolvida pelo autor contestava diretamente o princípio do *laissez-faire* preconizado pelos neoclássicos liberais, posto que para Prebisch os ajustamentos econômicos, tanto no plano da balança de pagamentos como no da economia doméstica, deveriam contar com um papel mais ativo do Estado e não somente com as leis erráticas e automáticas do mercado. Para ele, a estratégia do Estado deveria se pautar decididamente por uma política de longo prazo, de desenvolvimento econômico, centrada na industrialização, como motor principal da acumulação, sem, no entanto, descuidar das políticas de curto prazo e também de uma política especial do tipo anticíclica. Esta serviria para defender os países periféricos dos choques externos advindos dos ciclos econômicos dos países centrais. Em poucas palavras, “*Los cambios estructurales inherentes a la industrialización requieren racionalidad y visión en la política gubernamental e inversiones en infraestructura (...)*”, disse Prebisch (1987, p. 347) mais tarde, em seu artigo no qual revela as cinco etapas do seu pensamento para esclarecer o que ele pensava sobre o tema quando redigiu o Manifesto.

Ao longo do seu Manifesto, Prebisch não chega a propor qualquer teoria nova do Estado, como também não dá qualquer tratamento explícito e especial às novas funções a serem preenchidas pelo governo. De acordo com Rodriguez (2009, p. 65), comentando o aspecto do “controle deliberado do crescimento” concebido por Prebisch, diz “(...) a postura intervencionista (...) se relaciona com os fatos, ou melhor, com a busca de formas de rebater os resultados de tendências econômicas negativas”. Assim, na medida em que identifica as fragilidades e vulnerabilidades externas e internas das economias periféricas latino-americanas, e passa a propor soluções para as mesmas, os instrumentos de políticas recomendados pelo autor acabam compondo, forçosamente, uma agenda mais ativa para os governos da América Latina. Nesse aspecto, Prebisch parece ter ido muito além de Keynes, seu grande inspirador. No entanto, naquele momento não comete qualquer heresia *vis-à-vis* do paradigma dominante sobre o papel do Estado na economia, tendo em vista o largo consenso entre economistas e *policy makers* sobre a necessidade do ativismo do Estado. Não é demais lembrar que o momento do pós-guerra não acolheu a ideologia e as diretrizes liberais, mas as ações e políticas econômicas pragmáticas e keynesianas que convergiam para o intervencionismo estatal nos mercados.

Em um sentido abstrato, para Prebisch o Estado era o agente principal do desenvolvimento econômico nacional, ou seja, o catalisador desse processo. Entretanto, como foi dito, este tema não foi objeto de uma teoria original. Certamente, as noções teóricas contidas no interior de sua análise, assim como a proposição explícita de um Estado ativo, planejador e programador, terminavam por sugerir um Estado com um novo conteúdo, parecido com aquele saído da vitória da “revolução keynesiana” nos países centrais. Dosman (2011, p. 63) ajuda a entender o enigma “filosófico” contido no pensamento de Prebisch a respeito do intervencionismo, quando afirma que “Raúl concluíra que uma elite tecnocrática poderia dirigir um processo de reforma, usando o Estado como instrumento de mudança e não como ferramenta de classe ou de interesses pessoais”. O biógrafo de Prebisch revela (ou sugere) que sua grande inspiração, nessa questão, encontrava-se em V. Pareto, o qual elaborou uma teoria das elites e advogava a formação de uma elite tecnocrática racional e modernizadora capaz de implementar reformas virtuosas para a sociedade e a economia. Em complemento, pode-se dizer que sua abordagem se aproximou da noção de Estado construtor reivindicado por vários economistas desenvolvimentistas da “era de ouro” das teorias do desenvolvimento econômico. Nesse sentido, pode-se dizer que Prebisch, com seu Manifesto, e posteriormente a Cepal, acabaram servindo de meio de transmissão das conquistas teóricas keynesianas entre os países periféricos, sobretudo no que tocava à intervenção do Estado na economia.

Dessa maneira as teses lançadas por Prebisch em 1949 tiveram por função a legitimação teórica da participação do Estado na modernização das economias

latino-americanas. Há, muito claramente, ao longo do Manifesto, uma proposta de racionalidade paretiana, mas também weberiana, tradicionalmente ligada ao institucionalismo histórico, no qual o Estado assumiria um papel de sujeito consciente dentro do sistema econômico, conduzido por uma tecnocracia iluminada e consciente, pela qual seria exercido seu ativismo econômico apoiado em uma autonomia relativa funcional em relação às classes sociais²⁹.

É comum dirigir à Cepal, e a seus criadores, a crítica segundo a qual essa escola foi a fonte geradora da tese ou da recomendação para que se desenvolvesse na América Latina o Estado produtor de mercadorias. Em primeiro lugar, antes do Manifesto de Prebisch as empresas estatais já eram uma realidade nessa região, em especial no Brasil, durante o primeiro governo de Vargas, e, em segundo lugar, o que se observa nesse manifesto é a sugestão de um Estado modesto e responsável. Em nenhuma passagem há sugestão para que o governo participe diretamente da produção, como empresário, em concorrência com o setor privado³⁰. Mesmo em relação aos investimentos em infraestrutura, Prebisch não é explícito ou não é claro no que toca o papel do governo. Nesse aspecto, ele fala da realização de “obras públicas” que, obviamente, deveriam se dirigir para a infraestrutura física, como fica claro em seu artigo sobre as etapas do seu pensamento (Prebisch, 1987, p. 347). Neste artigo, ele explica que os investimentos em infraestrutura teriam que servir para acelerar o crescimento econômico e obter uma relação adequada entre a indústria e a agricultura e outras atividades.

O autor desenhou uma economia mista, onde o Estado teria o papel de planejador, orientador e criador de um ambiente adequado para o desenvolvimento, enquanto as empresas privadas teriam o papel central nas decisões econômicas finais assim como na alocação e produção. Para que pudesse haver harmonia entre os setores público e privado, segundo observação de Gurrieri (1982, p. 47-48), Prebisch supunha três elementos, quais sejam, (i) “ordem”, entre meios e recursos, (ii) “previsão”, em relação aos eventos futuros e (iii) “eficácia”, ou seja, emprego racional dos recursos. Esses três elementos encontram-se muito presentes nas entrelinhas do Manifesto.

É certo que Prebisch associa o papel do Estado ao desenvolvimento econômico em geral e, especificamente, à industrialização, já que esta seria a portadora do desenvolvimento e do reequilíbrio do jogo das trocas desiguais. Em função dessa ligação, o grande desafio para os Estados latino-americanos seria vencer o problema da estreiteza da capacidade de poupança, da escassez de capital e

(29) Há uma discussão relativamente recente muito interessante sobre esse aspecto que vale a pena se debruçar, conduzida por vários autores, dentre eles, Rueschemeyer and Evans (1985); Evans (2009); Ianoni (2013); etc.

(30) Essa posição, de não recomendar o Estado produtor, se mantém em seus escritos posteriores, conforme Gurrieri (1982, p. 51), que analisa o conjunto da obra de Prebisch.

da baixa produtividade do sistema produtivo, em particular agrícola exportador. A partir dessa visão o autor passa a atribuir duas grandes funções ao governo, quais sejam, uma de caráter macroeconômico por meio da qual o governo deveria cuidar do “planejamento” da economia e, uma segunda, com atuação nos níveis micro e meso, por onde o governo se ocuparia da “programação” e otimização da alocação dos recursos, em geral escassos. Dentro desta segunda função, é clara a ausência de uma proposta, mesmo que genérica, para uma política industrial explícita que pudesse tratar, por exemplo, do financiamento dos investimentos privados, dos estímulos em forma de subsídio e do progresso técnico. Prebisch temia a criação de empresas artificiais. Ou seja, ao mesmo tempo em que o autor diz o “que deve” ser feito, isto é, a industrialização, ele não fornece um mapa detalhado do “como” fazê-la³¹. Prebisch aponta ainda para uma terceira função, de caráter estratégico e externo, pela qual os governos teriam que estruturar uma política do tipo anticíclico, “complemento indispensável da política de desenvolvimento econômico de longo prazo”, a fim de preparar e defender as economias periféricas dos impactos provenientes das oscilações das economias centrais, reduzindo assim suas vulnerabilidades externas.

Para a primeira função, os governos deveriam atuar na mobilização de poupança e de capital, tanto internamente como externamente. Internamente, como já visto acima, o governo deveria barrar o crescimento da inflação a fim de evitar a transferência de renda, já muito concentrada, e a conseqüente realização da “poupança forçada”, em favor dos grupos sociais já favorecidos. Com isso, estaria evitando distorções no coeficiente de importações. Nesta mesma função, os governos poderiam atuar no sentido de selecionar importações, com ênfase nas restrições das compras daqueles produtos para os quais haveria intenções ou processos de substituições de importações. Nessa linha, poderia ser privilegiada a política alfandegária. Para a segunda função, a sugestão concentrava-se na programação dos investimentos industriais com vistas a evitar desproporcionalidades setoriais. Para a terceira função, preenchida pela política anticíclica, os governos deveriam trabalhar a estratégia de formação de reservas cambiais capazes de servir de colchão amortecedor aos impactos produzidos pelas oscilações das economias centrais, especialmente da economia americana. Dentro desta política, os governos deveriam utilizar um arsenal de instrumentos dos quais fariam parte a política alfandegária, a política cambial, o controle cambial e a própria política de regulação e compra de excedentes da produção de produtos primários, aliás, utilizado nos anos trinta no

(31) Em comparação, por exemplo, a Rosenstein-Rodan (2010 [1943]), este, mesmo dizendo que seu propósito não era mostrar “como fazer”, e sim “o que fazer”, oferece um mapa de política industrial mais explícito (de *big push*, como ficou conhecido), no qual continha alguns conceitos-chave como o papel do tamanho do mercado, sistema de indústrias complementares e economias externas, estas advindas das aglomerações marshallianas.

Brasil para o setor cafeeiro, e também na Argentina para os grãos, executado neste último pela “Junta Reguladora de Gãos” (Rodríguez, 2009, p. 66).

Considerações finais

Mesmo tendo passado sessenta e cinco anos do lançamento do “Manifesto de Havana” é impossível não se impressionar com o seu conteúdo e ficar isento de qualquer impacto. Isto é mais verdadeiro ainda quando se considera o momento histórico, as dificuldades de comunicação entre pesquisadores, e o curto espaço de tempo no qual o documento foi escrito³². À primeira vista, as dezenas de páginas escritas pelo autor mais parecem um mosaico de frases e ideias sem conexão, no entanto, entrando e seguindo atentamente a leitura percebe-se que se trata de uma ferramenta intelectual poderosa forjada pela construção de um sistema de ideias e conceitos articulados que, ao passar pela crítica do *status quo* da economia internacional, desagua em uma proposta robusta de desenvolvimento econômico para a América Latina.

Na história do pensamento econômico há certas ideias das quais as pessoas não conseguem se livrar. Não porque as pessoas são predestinadas a ficarem escravas de ideias de pensadores mortos, ou simplesmente do passado. Não, não é isso, mas principalmente porque as realidades para as quais essas ideias foram formuladas teimam em conservar seus traços principais. Essa é a sensação que se tem ao final da leitura do Manifesto de Prebisch, pois, é difícil não comparar suas ideias e diagnósticos aos problemas estruturais atuais da América Latina. Não no sentido da identidade estática dos problemas, mas em relação às suas naturezas, que se reproduzem no tempo utilizando-se da metamorfose.

Nesse sentido, é possível afirmar que as linhas de ideias e teses expressadas por Prebisch, no “Manifesto de Havana”, ainda iluminam vários campos do pensamento atual do desenvolvimento econômico latino-americano e várias áreas de agendas de pesquisa, inclusive para a economia brasileira. A razão é simples: o grupo de problemas e obstáculos apresentado por ele nesse documento continua, com novas roupagens, a desafiar os acadêmicos e *policy makers* da América Latina. Para ficar em alguns deles, (i) a questão do livre comércio e da inserção das economias latino-americanas está de novo na mesa; (ii) os termos de troca, para o bem ou para o mal, continuam atraindo a atenção dos economistas, sobretudo por causa do “efeito China”; (iii) a questão do encolhimento da indústria de transformação, ou da desindustrialização, e a consequente queima de esforços e investimentos realizados no passado, reacende o debate sobre a (re) industrialização; (iv) o controle do

(32) Segundo Dosman (2011, p. 280) “Em três dias e três noites (Prebisch) escreveu ‘El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas’, que acabou conhecido como o ‘Manifesto’ ou o ‘Manifesto de Havana’ (...)”.

progresso tecnológico, ou das inovações, pelos países centrais e suas empresas transnacionais, tornou-se ainda mais complicado e complexo, comparado aos anos cinquenta; (v) a escassez de poupança e sua repercussão na formação de capital, ainda fazem as economias da América Latina dependerem em demasia da poupança externa e (vi) no que toca à relação Estado e Economia, está-se longe de um consenso sobre o Estado que se quer para as economias latino-americanas.

Bibliografia

AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P., *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2010.

AGHION, P.; PATRICK, B. A theory of trickle-down growth and development. *Review of Economics Studies (The Review of Economic Studies Ltda.)*, v. 64, n. 2, p. 151-172, Apr. 1997.

BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro-São Paulo: Editora Record, 2000. v. I e II.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do ISEB e da Cepal à teoria da dependência. In: TOLEDO, Caio Navarro de (Org.). *Intelectuais e política no Brasil*. A experiência do Iseb. São Paulo: Editora Revan, 2005. p. 201-232.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. *Dependencia y desarrollo en América Latina*: ensaio de interpretación sociológica. Mexico: Siglo XXI, 1969.

CALDENTEY, E. P.; VERNENG, M. “Una pareja desaparece ? Prebisch, Keynes ya la dinámica capitalista. *Estudios Críticos del Desarrollo*, v. 2, n. 3, p. 158-193, 2012.

CEPAL. Tribute to Raúl Prebisch. *Cepal Review*, Santiago, Chile, n. 75, 2001.

COLISTETE, R. P. O desenvolvimento cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil”. In: SZMRECSÁNYI, Tamás; COELHO, Francisco da Silva (Org.). *Ensaio de história do pensamento econômico no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Atlas, 2007.

DOSMAN, E. J. *Raúl Prebisch (1901-1986): a construção da América Latina e do Terceiro Mundo*. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto-Centro Internacional Celso Furtado, 2011.

EVANS, P. *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the state back*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FURTADO, C. *Obra autobiográfica: fantasia organizada, a fantasia desfeita, os ares do mundo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la Cepal*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1982. v. 1-2.

HECKSCHER, E. The effect of foreign trade on the distribution of income”. In: BERTIL, Ohlin; HECKSCHER, Eli. *Heckscher-Ohlin trade theory*. Cambridge: The MIT Press, 1991.

HIRSCHMAN, A. O. (1958). *The strategy of economic development*. Yale University Press, 1965.

GUDIN, Eugênio; SIMONSEN, Roberto C. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ipea-Inpes, 1978.

IANONI, M. Autonomia do Estado e desenvolvimento no capitalismo democrático”. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 33, n. 4, out./dez. 2013.

JACQUEMOT, P.; RAFFIMOT, M. *Accumulation et développement (dix études sur les économies du Tiers-Monde)*. Paris: Ed. L’Harmatan, 1985.

KEYNES, J. M. *Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro: inflação e deflação*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Economistas).

KEYNES, J. M. *As consequências econômicas da paz*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

KEYNES, M. *Ensaio sobre John Maynard Keynes*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1977.

LABINI, S. P. *Oligopólio e progresso técnico*. São Paulo: Ed. Abril Cultural, 1984. (Coleção Os Economistas).

LIST, G.F. *Sistema nacional de economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Economistas).

LOVE, J. L. Ideias e ideologias econômicas na América Latina, c.1930-c.1990”. In: BETHELL, Leslie (Org.). *A América Latina após 1930: idéias, cultura e sociedade*. História da América Latina. São Paulo: Edusp, 2011. v. 3.

MEADE, J. A revolução keynesiana. In: KEYNES, Milo (Org.). *Ensaio sobre John Maynard Keynes*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1977. p. 53-60.

MIGLIOLI, J. *Acumulação de capital e demanda efetiva*. São Paulo, T. A. Queiroz (Ed.), 1981.

MEEK, R. L. *Economia & ideologia: o desenvolvimento do pensamento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.

NURKSE, R. Alguns aspetos internacionais do desenvolvimento econômico”. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Org.). *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto-Centro Internacional Celso Furtado, 2010.

- OHLIN, B. *Interregional and international trade*. Cambridge: Harvard University Press, 1933.
- POLLOCK, D.; KERMER, D.; LOVE, J. L. Raúl Prebisch on ECLA's, achievements and deficiencies: an unpublished interview. *Cepal Review*, Santiago, Chile, n. 75, 2001. (Tribute to Raúl Prebisch).
- PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro, São Paulo: Record-Cofecon-Cepal, 2000. v. 1.
- PREBISCH, R. Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo. *Comercio Exterior*, México, v. 37, n. 5, p. 345-352, mayo 1987.
- PREBISCH, R. *Introducción a Keynes*. Mexico: Fondo de Cultura Economica, 1956.
- RODRIGUEZ, O. *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira-Cepal, 2009.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. N. Problemas de industrialização da Europa do Leste e do Sudeste. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Ed). *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2010.
- SALAMA, P.; MATHIAS, G. *L'État surdéveloppé: des metropoles au tiers-monde*. Ed. Paris: Découverte/Maspero, 1983.
- SAMUELSON, P. International trade and equalization once again. *The Economic Journal*, v. 59, n. 234, p. 181-187, Jun. 1949.
- SAMUELSON, P. International trade and the equalisation of factor prices. *The Economic Journal*, v. 58, n. 230, p. 163-184, Jun. 1948.
- SAY, J. B. *Cours d'économie politique et autres essais*. Paris: Ed. GF-Flammarion, 1996.
- SAY, J. B. *Tratado de economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Economistas).
- SINGER, H. The distribution of gains between borrowing and investing countries. *American Economic Review Papers and Proceeding*, v. 40, p. 473-485, 1950.
- SCHUMPETER, J. A. *A teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo, Abril Cultural, 1982. (Coleção Os Economistas).
- SOITOVSKY, T. Croissance balancé ou non balance. *Economie Appliquée*, Paris, v. 12, p. 7-22, 1954.
- VINER, J. *International trade and economic development*. Oxford: Oxford University, 1952.